

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

SUZIE KEILLA VIANA DA SILVA

**Organizações da sociedade civil e política de assistência social:**  
considerações sobre perfil de gestores, atuação do Conselho Municipal de  
Assistência Social de Maringá e impactos da pandemia de Covid-19

Maringá  
2024

SUZIE KEILLA VIANA DA SILVA

**Organizações da sociedade civil e política de assistência social:**  
considerações sobre perfil de gestores, atuação do Conselho Municipal de  
Assistência Social de Maringá e impactos da pandemia de Covid-19

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

Orientador: Prof. Dr. Éder Rodrigo Gimenes.  
Coorientador: Profa. Dra. Vanessa Rombola Machado.

Maringá  
2024

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

S586o

Silva, Suzie Keilla Viana da

Organizações da sociedade civil e política de assistência social : considerações sobre perfil de gestores, atuação do Conselho Municipal de Assistência Social de Maringá e impactos da pandemia de Covid-19 / Suzie Keilla Viana da Silva. -- Maringá, PR, 2024. 135 f. : color., figs., tabs.

Orientador: Prof. Dr. Éder Rodrigo Gimenes.

Coorientadora: Profa. Dra. Vanessa Rombola Machado.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2024.

1. Organizações da sociedade civil (OSCs) . 2. Política de assistência social - Pandemia. 3. Conselhos de políticas públicas. 4. Elites não-estatais. 5. Covid-19. I. Gimenes, Éder Rodrigo , orient. II. Machado, Vanessa Rombola , coorient. III. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. IV. Título.

CDD 23.ed. 305.2

SUZIE KEILLA VIANA DA SILVA

**Organizações da sociedade civil e política de assistência social: considerações sobre perfil de gestores, atuação do Conselho Municipal de Assistência Social de Maringá e impactos da pandemia de Covid-19**

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, avaliada pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

COMISSÃO JULGADORA

Documento assinado digitalmente  
 **ÉDER RODRIGO GIMENES**  
Data: 28/05/2024 15:39:30-0300  
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Éder Rodrigo Gimenes  
(Orientador/Presidente)  
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Documento assinado digitalmente  
 **VANESSA ROMBOLA MACHADO**  
Data: 28/05/2024 17:25:03-0300  
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Vanessa Rombola Machado  
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Documento assinado digitalmente  
 **SIMONE PEREIRA DA COSTA DOURADO**  
Data: 06/06/2024 16:24:06-0300  
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Simone Pereira da Costa Dourado  
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Documento assinado digitalmente  
 **ANA PAULA CAVALCANTE LIMÃO DA SILVA**  
Data: 28/05/2024 17:06:40-0300  
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Ana Paula Cavalcante Limão da Silva  
Universidade Cesumar – UniCesumar  
(participação remota)

Aprovada em: 28 de maio de 2024

Local de defesa: Bloco H-12, sala 014 da Universidade Estadual de Maringá

*A DEUS, meu refúgio e fortaleza.*

*À minha família, mãe, pai, enteadas e irmãos.*

*Ao meu esposo Hamilton que me incentivou a acreditar neste sonho. Te amo!*

*E aos meus filhos Ana Isabelle e Hamilton Junior, aos netos.*

*Em memória, dedico aos meus avós maternos Francisco e Ana, amores eternos!*

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus pelo infinito amor, pela benção da vida, milagres diários, força, perseverança e coragem, por me fazer acreditar sempre. Agradeço por tantos motivos que Ele tem me dado para acreditar que suas mãos têm me conduzido, inclusive nos caminhos que andei e ando até chegar aqui, pois, debaixo de tuas mãos poderosas tenho caminhado, de acordo com à sua vontade e pelo cumprimento de suas promessas. Do alto recebi força e ânimo nos momentos pelos quais parecia impossível chegar ao final. Tua graça me basta, de nada tenho falta. Teu amor me sustenta, Senhor!

Agradeço à minha amada família. Com carinho e amor, à minha mãe Elza Brioni, pelo apoio, pois sua história de vida é um exemplo para mim. Ao meu pai João dos Santos Viana e a todos que me deram ânimo, força, orações, amor, todos os colos, conselhos, ensinamentos e profundos incentivos durante esta jornada e no decorrer da vida. Vocês são a minha riqueza.

Ao meu esposo Hamilton, meu parceiro de 33 anos, por seu carinho e apoio em todos os momentos. Obrigada pelo incentivo, por acreditar em mim e pela paciência em vários momentos de presença parcial ou de total ausência. Te amo! Aos meus filhos Ana Isabelle e Hamilton Junior, meus presentes de Deus! Quanto amor, paciência e carinho recebi de vocês durante esse tempo especial, dedicado a este mestrado. Amo vocês!

Minhas amigas que moram no meu coração: Aline Barros (obrigada por me mostrar que poderia!), Fátima Christina Calicchio, Márcia Souza, Maria Cristina Gabriel, Renata Campos, Silviane Del Conte Curi, Suellen Galvan, Valéria Cristina da Costa, sou grata pelas contribuições, pelas conversas encorajadoras, orações, abraços, vocês me deram credibilidade ao afirmarem, insistentemente, que eu tinha potencial para concluir o mestrado. Obrigada por estarem sempre presentes.

Agradeço ao Júnior, da Secretaria do Programa por sempre me atender prontamente!

Agradeço à professora Dr<sup>a</sup> Vanessa Rombola Machado, minha coorientadora, pelas construções e troca de conhecimentos.

Agradeço sinceramente ao meu orientador e amigo, professor Dr. Éder Rodrigo Gimenes, por acreditar em mim mais do que eu mesma, por tornar possível a conclusão deste sonho que me era tão distante. Sou grata pelo estímulo à autonomia, paciência, acolhimento e, principalmente, por ter me apresentado um universo novo de conhecimento, que foram imprescindíveis para o desenvolvimento desta pesquisa. Obrigada pelos ensinamentos, trocas de conhecimento, conversas significativas, momentos de acolhimento e notável respeito e dedicação à ciência. Você sabe o quanto é importante em minha vida, ou para além dela!

Às instituições do Terceiro Setor que participaram da pesquisa, vocês foram fundamentais para este processo! E ao Conselho Municipal de Assistência Social que, em muitos momentos, me forneceu informações! Minha gratidão!

Agradeço à professora Dra. Simone Pereira da Costa Dourado, em especial, por ter sido tão solícita em aceitar participar da comissão julgadora da banca de qualificação e agora da comissão julgadora da banca final deste trabalho. Sou grata pelo respeito que tem com seus alunos, por seus ensinamentos e por suas contribuições importantíssimas para a conclusão desta dissertação.

Agradeço, também, à professora e amiga Dra. Ana Paula Cavalcante Limão da Silva, por aceitar o convite e participar da comissão julgadora da banca final deste trabalho, contribuindo para a construção deste sonho.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá e a todos os seus membros, por sempre estarem disponíveis e por fomentar o apoio à pesquisa científica. Agradeço aos professores Dra. Eide Sandra Azevedo Abreu, Dra. Eliane Sebeika Rapchan, Dr. Fagner Carniel, e Dra. Marivânia Conceição de Araújo por me aceitarem como aluna não-regular, meus primeiros passos para o ingresso no mestrado. Em especial, agradeço aos professores membros do departamento que, neste programa, lecionaram em disciplinas indispensáveis à nossa turma: Dr. Ednaldo Aparecido Ribeiro; Dr Hilton Costa; Dra. Meire Mathias e Dra. Simone Pereira da Costa Dourado.

*Eu mesmo irei contigo, eu te darei descanso!*  
(Êxodo: 33:14)

## **Organizações da sociedade civil e política de assistência social: considerações sobre perfil de gestores, atuação do Conselho Municipal de Assistência Social de Maringá e impactos da pandemia de Covid-19**

### **Resumo**

Esta pesquisa de mestrado teve como objetivo analisar a atuação de organizações da sociedade civil (OSCs) de Maringá/PR com relação à política de assistência social, com foco no perfil dos gestores, na relação das OSCs com o conselho da área e os impactos diante da pandemia de Covid-19. Ante ao exposto, esta dissertação busca atender aos seguintes objetivos específicos: apresentar o perfil dos gestores de organizações da sociedade civil e aspectos de sua cultura política, como o que pensam sobre democracia e participação; mapear características das OSCs maringaenses que atuam na política de assistência social no que tange à sua relação com o Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS); e conhecer as implicações e impactos da pandemia sobre o funcionamento das OSCs e seu relacionamento com o COMAS. Os gestores dessas instituições fazem parte da elite política não-estatal maringaense, uma vez que atuam de modo a influenciar, em alguma medida, a oferta de atividades que conformam as políticas públicas, afetando direta ou indiretamente o público-alvo atendido e suas famílias. Com a chegada da pandemia da Covid-19, em dezembro de 2019, a vida cotidiana e as dinâmicas sociais foram profundamente afetadas, intensificando as desigualdades precedentes em áreas como educação, saúde e assistência social, uma vez que a pandemia impôs o distanciamento social e trouxe à tona vulnerabilidades em vários setores, o que agravou questões como violência doméstica e o desemprego e fez com que as OSCs precisassem adaptar seus modelos de atendimento e enfrentar a suspensão temporária de serviços. Nesta pesquisa, foi aplicado um questionário tipo *survey* realizado no *Google Forms*, composto por perguntas objetivas e discursivas, encaminhado via e-mail para as 37 OSCs cadastradas no COMAS, sendo que a coleta de dados foi realizada entre os meses de abril e julho de 2023 e obtivemos 33 respostas. Os resultados encontrados permitiram concluir, por um lado, que é diverso o perfil de organizações que atuam na política de assistência social com cadastro em seu conselho específico e que o perfil de seus gestores aponta características sociodemográficas e de cultura política relativamente homogêneas. Por outro lado, a despeito de as OSCs pesquisadas terem perfis diferentes, sentiram de modo relativamente homogêneo os efeitos da pandemia, uma vez que não fez diferença ocuparem cadeiras de representação no COMAS (para além de serem cadastradas), participarem da AMOSC (Associação Maringaense das Organizações da Sociedade Civil), o tempo de experiência do gestor na função e na OSC e a quantidade de anos de funcionamento da organização, pois todos os questionários retornaram com respostas que evidenciaram maior ou menor impacto da pandemia – mas explicitamente com algum efeito – em relação ao desenvolvimento de suas atividades, voluntariado, recebimento de recursos públicos e recursos de pessoas físicas e jurídicas. Esse resultado, em especial, denota que a Covid-19, uma situação de crise global de saúde pública – assim como ceifou vidas de pessoas de diferentes classes sociais em países com distintas condições de desenvolvimento social, político e econômico – impactou de modo significativo organizações com históricos, portes, relações e inserções múltiplas na comunidade de políticas públicas de assistência social.

**Palavras-chave:** Organizações da sociedade civil (OSCs); Política de assistência social; Conselhos de políticas públicas; Elites não-estatais; Covid-19.

# **Civil society organizations and social assistance policy: considerations on the profile of managers, the performance of the Municipal Social Assistance Council of Maringá and the impacts of the Covid-19 pandemic**

## **Abstract**

This master's research aimed to analyze the performance of civil society organizations (CSOs) in Maringá/ PR, in relation to social assistance policy, focusing on the profile of managers, the relationship among the CSOs and the area council and the impacts of the Covid-19 pandemic. Given the above, this dissertation seeks to meet the following specific objectives: present the profile of civil society organizations' managers and aspects of their political culture, such as they think about democracy and participation; mapping characteristics of CSOs in Maringá that work in social assistance policy in terms of their relationship with the Municipal Social Assistance Council (COMAS); and learn about the implications and impacts of the pandemic on the functioning of CSOs and their relationship with COMAS. The managers of these institutions are part of the non-state political elite in Maringá, as they act to influence, to some extent, the supply of activities that shape public policies, directly or indirectly affecting the target audience served and their families. With the arrival of the Covid-19 pandemic in December 2019, daily life and social dynamics were profoundly affected, intensifying previous inequalities in areas such as education, health and social assistance, as the pandemic imposed social distancing and it brought to light vulnerabilities in several sectors, which worsened issues such as domestic violence and unemployment and meant that CSOs needed to adapt their service models and face the temporary suspension of services. In this research, a survey questionnaire carried out on Google Forms was applied, consisting of objective and discursive questions, sent via email to the 37 CSOs registered with COMAS, and data collection was carried out between the months of April and July 2023 and we received 33 responses. The results found allowed us to conclude, on the one hand, that the profile of organizations that work in social assistance policy with registration on their specific council is diverse and that the profile of their managers points to relatively homogeneous sociodemographic and political culture characteristics. On the other hand, despite the CSOs surveyed having different profiles, they felt the effects of the pandemic in a relatively homogeneous way, since it made no difference whether they occupied representation seats in COMAS (in addition to being registered), participated in AMOSC (Maringaense Association of Civil Society Organizations), the time of experience of the manager in the role and in the CSO and the number of years the organization has been operating, as all questionnaires returned with answers that showed greater or lesser impact of the pandemic - but explicitly with some effect - in relation to the development of their activities, volunteering, receipt of public resources and resources from individuals and legal entities. This result, in particular, denotes that Covid-19, a situation of global public health crisis - as well as taking the lives of people from different social classes in countries with different conditions of social, political and economic development - has significantly impacted organizations with multiple histories, sizes, relationships and insertions in the social assistance public policy community.

**Keywords:** Civil society organizations (CSOs); Social Assistance Policy; Public policy councils; Non-state elites; Covid-19.

## LISTA DE FIGURA

Figura 1 – Marcos Legais da Política de Assistência Social .....	39
------------------------------------------------------------------	----

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Participação em Conselhos.....	88
Gráfico 2 – Dificuldades de Participação .....	90
Gráfico 3 – Funcionamento do Conselho .....	91
Gráfico 4 – Concentração de Fala no Conselho .....	93
Gráfico 5 – Informações Fornecidas pelo Conselho .....	95

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Materialização das ações da LOAS (1993) .....	29
Quadro 2 – Níveis de proteção, complexidade e serviços de acordo com a Política de Assistência Social PNAS/2004 .....	35
Quadro 3 – Artigos da CF/1988 traz a consolidação da participação popular .....	48
Quadro 4 – Conceitos de outros mecanismos de controle social .....	49
Quadro 5 – Estrutura e Organização dos Conselhos .....	53
Quadro 6 – Conselho, Instrumento de Criação e Prefeito .....	63

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Setor de atuação das OSCs .....	71
Tabela 2 – Fontes de recursos.....	71
Tabela 3 – Vínculo por Conselho .....	74
Tabela 4 – Cadeira de representação em Conselhos.....	76
Tabela 5 – Caracterização dos gestores de OSCs vinculadas ao COMAS.....	77
Tabela 6 – Formação dos gestores de OSCs vinculadas ao COMAS* .....	78
Tabela 7 – Interesse por Política.....	79
Tabela 8 – Frequência de acesso a informações sobre política por gestores de OSCs vinculadas ao COMAS .....	79
Tabela 9 – Frequência de acesso a informações sobre política .....	80
Tabela 10 – Formas de participação dos gestores nos últimos 12 meses .....	82
Tabela 11 – Atuação em múltiplas formas de participação política.....	83
Tabela 12 – Importância de questões para o Brasil .....	84
Tabela 13 – Distribuição do tempo de atuação dos gestores.....	85
Tabela 14 – Relação ao trabalho de gestor(a) na organização .....	86
Tabela 15 – Nível de conhecimento sobre os seguintes documentos.....	87
Tabela 16 – Parcerias que a organização realiza ou realizou .....	102

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMOSC	Associação Maringaense de Organizações da Sociedade Civil
BPC	Benefício de Prestação Continuada.
CadÚnico	Cadastro Único
CapacitaSUAS	Programa Nacional de Capacitação do SUAS
CECOM	Centro Comunitário Metodista
CEDCA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CF	Constituição Federal
CIB	Comissões Intergestores Bipartite
CIT	Comissões Intergestora Tripartite
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMDPD	Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência
CMDPI	Conselho Municipal da Pessoa Idosa
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CNS	Conselho Nacional de Saúde
COMAD	Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas
COMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
COPEP	Comitê Permanente de Ética em Pesquisa com Seres Humanos
CORDE	Coordenação da Pessoa com Deficiência
COVID	Coronavírus disease
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	Centros de Referências Especializados de Assistência Social
DPU	Defensoria Pública da União
EaD	Educação a Distância
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EPIs	Equipamentos de Proteção Individual
FCBIA	Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
ID	Índice de Desenvolvimento
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LBA	Legião Brasileira de Assistência

LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MBES	Ministério de Bem-Estar Social
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MP	Medida Provisória
MPU	Ministério Público da União
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
NEPSAS	Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Seguridade e Assistência Social
NOB	Norma Operacional Básica
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
NUCRESS	Núcleo Conselho Regional de Serviço Social
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG's	Organizações Não Governamentais
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSICIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PBF	Programa Bolsa Família
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNEP/SUAS	Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
SAS	Secretaria de Assistência Social, Políticas sobre drogas e Pessoa Idosa
SASC	Secretaria de Assistência Social e Cidadania
SPH	Secretaria de Promoção Humana
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UEM	Universidade Estadual de Maringá

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	16
1.1 PERCURSO DE PARTIDA .....	21
<b>2 DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA: O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL, CONTROLE SOCIAL, CONSELHOS GESTORES E TERCEIRO SETOR</b> .....	24
2.1 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DA REDEMOCRATIZAÇÃO À PANDEMIA DA COVID-19 .....	25
<b>2.1.1 A pandemia e a Política de Assistência Social</b> .....	42
2.2 PARTICIPAÇÃO POPULAR, CONTROLE SOCIAL E OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	46
2.3 TERCEIRO SETOR E AS ELITES .....	54
<b>3 METODOLOGIA DA PESQUISA</b> .....	63
3.1 DELIMITAÇÃO DO OBJETO EMPÍRICO DE PESQUISA .....	63
3.2 INSTRUMENTO PARA COLETA DE DADOS .....	64
<b>4 OS GESTORES, AS ORGANIZAÇÕES, O CONSELHO E A PANDEMIA</b> .....	70
4.1 CARACTERIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES E SUA RELAÇÃO COM OS CONSELHOS .....	70
4.2 CARACTERIZAÇÃO DOS GESTORES E SUA RELAÇÃO COM AS ORGANIZAÇÕES E OS CONSELHOS .....	76
<b>4.2.1 Aspectos de cultura política</b> .....	78
<b>4.2.2 Relação dos gestores com o Terceiro Setor</b> .....	85
<b>4.2.3 Participação dos gestores em conselhos</b> .....	87
4.3 PERCEPÇÕES DO GESTORES SOBRE ATUAÇÃO DO COMAS E A PANDEMIA DA COVID-19 .....	96
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	106
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	109
<b>APÊNDICES</b> .....	124
APÊNDICE A – INSTRUMENTO PARA COLETA DE DADOS .....	124
APÊNDICE B – ORIENTAÇÕES SOBRE A DISPENSA DE ANÁLISE ÉTICA DE PESQUISAS ENVOLVENDO SERES HUMANOS OU SEUS DADOS – COPED/UEM. ....	130
APÊNDICE C – PESQUISA DE CAMPO: OS DESAFIOS SUPERADOS .....	134

## 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa de mestrado teve como objetivo analisar a atuação de organizações da sociedade civil (OSCs) de Maringá/PR com relação à política de assistência social, com foco no perfil dos gestores, na relação das OSCs com o conselho da área e os impactos diante da pandemia de Covid-19.

Parte-se do princípio de que os gestores dessas instituições fazem parte da elite política maringaense, uma vez que atuam de modo a influenciar – em alguma medida – a oferta de atividades que conformam as políticas públicas devido à posição que ocupam diante do público-alvo atendido e suas famílias nas OSCs e nos conselhos gestores. Conforme Gimenes (2014), parece-nos plausível supor que se os valores dos cidadãos comuns são relevantes, aqueles partilhados pelas elites sejam ainda mais importantes, o que inclui o que o autor denominou como elites políticas não estatais.

Como esses indivíduos participam do sistema democrático com atuação diretamente relacionada às políticas públicas, suas atitudes e valores importam mais do que aqueles da população em geral, pela posição que ocupam e capacidade de influência que exercem, como apresentam-nos Perissinotto e Braunert (2006, p. 116):

[...] a viabilidade de determinadas políticas públicas promotoras de uma maior igualdade passa não apenas pela organização da “sociedade civil”, como se tem dito comumente, mas também pela disposição das minorias politicamente ativas em adotá-las como objetivos políticos.

Em se tratando do objeto desta pesquisa, a Covid-19<sup>1</sup>, causada pelo vírus SARS-CoV-2 ou Novo Coronavírus, foi identificada pela primeira vez em dezembro de 2019, em Wuhan, na China. No Brasil, o primeiro caso foi confirmado em 26 de fevereiro de 2020 e até maio de 2024 foram confirmados cerca de 38.791.997 casos, com mais de 711.792 mil mortes no país (Brasil, 2024).

Uma das consequências da doença, para além do âmbito epidemiológico, foi o distanciamento social, que gerou mudanças no cotidiano das pessoas e impactou suas vidas com sofrimento, ansiedades e incertezas diante do cotidiano, contexto que evidenciou inúmeras

---

<sup>1</sup> COVID-19 é o nome oficial da doença provocada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2). Do acrônimo inglês COVID (de coronavírus disease), o termo faz ainda referência ao ano em que a doença foi pela primeira vez identificada (2019). Disponível em: <https://www.volp-acl.pt/index.php/item/covid-19>. Acesso em: 14 maio 2024.

situações sociais. Latour (2020, p. 24) descreve esse período como “uma profunda mutação em nossa relação com o mundo”.

Não se trata apenas da acuidade da doença, mas também de muitas vulnerabilidades que se evidenciaram em diversas situações de desigualdades no acesso aos serviços em áreas como saúde, assistência social, educação, cultura, moradia e ainda o aumento do desemprego. Em muitas famílias, seus arrimos ficaram desempregados, crianças sem escolas ou com ensino remoto, com muitas dificuldades devido à falta de acesso à internet em muitas regiões do país e a própria limitação em lidar com recursos tecnológicos foram fatos.

Esse período foi marcado pelo aumento da violência doméstica contra crianças, adolescentes e mulheres (estes eram expostos, no lar, praticamente em tempo integral a agressores), também marcado por pessoas indo para os hospitais e não sendo atendidas (morrendo por falta de oxigênio) e muitos desdobramentos decorrentes das disputas políticas que trataram a pandemia sob a perspectiva de projetos políticos. Um caos agravado pela disputa em torno da defesa da vacinação e da ciência ante ao negacionismo de parcela da população e do então presidente da república, Jair Bolsonaro.

Nesse cenário de transformações nas relações sociais em decorrência da Covid-19, nosso foco recai especialmente sobre o papel das organizações do Terceiro Setor, constituídas em associações ou fundações, interligadas por meio da democracia participativa, conformada por cidadãos protagonistas e com atuação em prol de atividades que se relacionam principalmente às políticas sociais que deveriam ser atendidas pelo Estado, conforme preceitua o texto constitucional.

Paes (2016, p. 87) define as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) como “[...] um conjunto de organismos, organizações ou instituições sem fins lucrativos, dotados de autonomia e administração própria e que apresentam como função e objetivo principal atuar voluntariamente junto à sociedade visando seu aperfeiçoamento”. Assim, o Terceiro Setor diz respeito ao conjunto de atividades desenvolvidas em benefício da sociedade, com geração de impacto positivo, por organizações privadas não-governamentais e sem fins lucrativos, que podem receber investimentos públicos, bem como firmar parcerias.

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, estabelecida pela Resolução nº 109/2009, trouxe muitas alterações para a política de Assistência Social e, por consequência, para o Terceiro Setor, ao delimitar atividades que caberiam às áreas de assistência social, saúde e educação, entre outras (Brasil, 2009b). Em Maringá, muitas organizações sofreram com essas mudanças, algumas encerraram seus atendimentos, pois não conseguiram se adequar às novas regras, de modo que o funcionamento das OSCs demandou diversos pontos de atenção para

além da legislação, como a busca por fontes de recursos e estabelecimento de parcerias (Castro, 2017). Uma pesquisa anteriormente realizada nesse mesmo município demonstrou a existência de impactos recíprocos entre OSCs e conselhos na conformação da política pública de assistência social por ocasião da Tipificação, demonstrando como a comunidade de políticas públicas dialoga e tensiona a legislação e a estatalidade (Souza, 2018).

Em se tratando de legislação, cabe destaque à Lei nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que estabelece e regula no âmbito jurídico, as parcerias entre a Administração Pública e as OSCs para trabalhar em cooperação mútua em busca de interesse público e recíproco<sup>2</sup> (Brasil, 2014). A Lei nº 13.019/2014 é um instrumento jurídico que sedimentou o reconhecimento da relevância dessas organizações e a formalização de sua atuação, com destaque ao papel atribuído aos conselhos de políticas públicas, responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização das ações desenvolvidas pelas OSCs, contempladas com recursos distribuídos por editais públicos (Brasil, 2014)<sup>3</sup>.

Lançando nosso olhar aos conselhos gestores de políticas públicas, tais instituições participativas são importantes espaços de desenvolvimento da democracia no país, internacionalmente reconhecidas dentre as modalidades de atuação por meio das quais a população pode atuar de maneira mais direta nas discussões sobre diferentes áreas de políticas.

É importante ponderar que os conselhos existem conforme conjuntos específicos de características que constituem seus desenhos institucionais, como área, indução federal obrigatória ou facultativa, caráter deliberativo, consultivo e/ou fiscalizador; existência de paridade, número de representantes e segmentos que têm direito às cadeiras etc. (Lavalle; Barone, 2015; Luchmann; Almeida; Gimenes, 2016; Almeida *et al.*, 2022).

Sobre tais instituições, cabe destacar que no Brasil a participação social foi conquistada a partir da promulgação da Constituição Federativa do Brasil de 1988, a qual inaugurou um

---

<sup>2</sup> As Organizações sem fins lucrativos não tinham uma regra específica para parcerias. Havia apenas a publicação de leis para as organizações que tinham qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e Organização Social (OS). No entanto, a maioria das instituições ficavam sujeitas a convênios, instrumento jurídico aplicável a órgãos públicos regido pela Lei nº 8.666/1993, devido à ausência de regulamentação específica utilizada para as parcerias. Para as organizações sem fins lucrativos era complexo gerir recursos públicos como se fossem órgãos públicos, sendo estas privadas sem fins lucrativos com autonomia de gestão, porém, a partir do momento que recebiam recursos públicos precisavam se atentar para os critérios da gestão pública (Cazumbá, 2024).

<sup>3</sup> O MROSC foi recentemente atualizado por meio do Decreto nº 11.948 de março de 2024, que altera consideravelmente o Decreto nº 8.726/16, que regulamentou a Lei nº 13.019/14 (Brasil, 2024). Tais modificações vieram suprir lacunas e fazer algumas correções que eram necessárias para que o decreto que configura marco do debate conseguisse trazer normas concretas para as parcerias. Nesta pesquisa, não houve implicações decorrentes de tal mudança, uma vez que os dados foram coletados no ano anterior.

novo tempo na participação política na gestão pública e na descentralização da responsabilidade político-administrativa da União para estados, municípios e o Distrito Federal.

Conforme destaca Vidal (2011, p. 9), “a partir destas diretrizes para a gestão pública, os municípios se tornaram, em Lei, proponentes de políticas públicas a partir da realidade local, e não meros executores de programas e projetos definidos pelos Estados e União”, de modo a reconhecer os municípios como instância administrativa e financeira com capacidade para a elaboração de políticas públicas locais, cabendo aos conselhos a formulação, o acompanhamento e deliberações sobre questões relacionadas a políticas públicas (Castro, 2012).

[...] conselhos gestores são importantes porque são frutos de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. Por terem sido promulgados no contexto de uma avalanche de reformas do Estado, de caráter neoliberal, vários analistas e militantes de movimentos sociais desacreditaram os conselhos enquanto possibilidade de participação real, ativa, esquecendo-se de que eles foram reivindicados e propostos pelos movimentos em passado recente. As novas estruturas inserem-se na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam. Eles são compostos, portanto, por representantes do poder público e da sociedade civil (Gohn, 2003, p. 84).

Presentes em praticamente todos os municípios no Brasil, os conselhos permitem, ao menos em tese, uma participação efetiva da população no controle e no direcionamento de políticas públicas, sendo importantes instrumentos na garantia de consecução de direitos fundamentais, uma vez que, na pandemia, também os conselhos tiveram de se adequar para um “novo” normal.

Em Maringá, município de grande porte<sup>4</sup>, as reuniões do COMAS passaram a ocorrer de maneira remota (on-line) para garantir a participação de todos, com cuidados às exigências e instruções de saúde definidas pelo Governo Federal, assim como ocorreu na maioria dos municípios brasileiros que continuaram a realizar reuniões. Desta forma, em 12 de março de 2020 aconteceu a primeira reunião on-line do COMAS, uma novidade tanto para o conselho como para os conselheiros, e todos tiveram de se adaptar ao novo modelo de reuniões.

Em 18 de março de 2020, as OSCs que mantinham convênio com a Secretaria de Assistência Social e Cidadania (SASC) foram informadas que deveriam suspender seus

---

<sup>4</sup> De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (Brasil/PNAS,2004), municípios com 100.001 a 900.000 habitantes, são considerados de grande porte. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Secretaria Nacional de Assistência Social.

atendimentos à comunidade por meio da Portaria nº 11/2020, em conformidade com os Decretos Municipais nº 436/2020 e nº 445/2020, por 30 dias, à exceção daquelas que realizavam atendimento de acolhimento institucional, mantidos de maneira padronizada conforme determinação da Secretaria de Saúde, em atenção às instruções do Ministério da Saúde (Maringá, 2020a, 2020b, 2020c).

Conforme a Portaria nº 11/2020 da SASC, as OSCs que realizavam atendimento com recursos próprios foram orientadas a cessar suas atividades pelo prazo de 30 dias a partir de 20 de março de 2020, ao passo que os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referências Especializados de Assistência Social (CREAS) tiveram seus atendimentos suspensos em caráter excepcional a partir do dia 19 março de 2020 (Maringá, 2020c).

No mês seguinte, a Portaria nº 015/2020-SASC manteve por mais 30 dias a suspensão dos atendimentos a partir do dia 17 de abril de 2020, o que foi prorrogado posteriormente pela Portaria nº 019/2020-SASC. Contudo, com o avanço da pandemia e a persistência das atividades suspensas, as OSCs que mantinham parcerias com o município por meio de termos de colaboração e fomento, à exceção daquelas de acolhimento, foram informadas de que deveriam elaborar seus planos de ação para acompanhamento dos usuários e/ou suas famílias, evidenciando, pois, uma tentativa de estabelecer a retomada dos atendimentos (Maringá, 2020d, 2020e).

Em 2022, após a vacinação de uma parcela expressiva da população mundial, muitas atividades retornaram ao seu funcionamento, como os atendimentos prestados pelas OSCs, de modo geral. Entretanto, somente em maio de 2023, a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou o fim da emergência de saúde pública de importância internacional referente à Covid-19 (OPAS/OMS, 2023).

Ante ao exposto, esta dissertação busca atender aos seguintes objetivos específicos: Apresentar o perfil dos gestores de organizações da sociedade civil e aspectos de sua cultura política, como o que pensam sobre democracia e participação; mapear características das OSCs maringaenses que atuam na política de assistência social no que tange à sua relação com o Conselho Municipal de Assistência Social; e conhecer as implicações e impactos da pandemia sobre o funcionamento das OSCs e seu relacionamento com o COMAS.

É importante salientar que, ao passo em que procurarmos compreender as transformações na atuação de ambos e no discurso dessas organizações, propôs-se também observar sua participação política, seus modelos de atendimento, concepções e valores

institucionais e buscou-se compreender as relações empreendidas no cenário das comunidades de políticas públicas.

Para atingirmos os objetivos geral e específicos desta dissertação, esta apresenta-se disposta em cinco seções. Este, inicial, refere-se à introdução do estudo, aborda a apresentação do tema, a fundamentação básica da pesquisa, a delimitação dos objetivos e a estruturação geral. Ademais, na sequência desta apresentação da estrutura da dissertação, há uma seção que descreve a relação entre a trajetória da pesquisadora com esta pesquisa.

O segundo capítulo trata da fundamentação teórica que embasa as discussões e a análise das respostas dos questionários. Inicia-se com a explanação da política de assistência social, da redemocratização à pandemia, explanando também sobre os conselhos gestores sob a perspectiva da participação e do controle social e, por fim, um quadro teórico-analítico sobre as OSCs.

No terceiro capítulo, é abordado o desenho metodológico da pesquisa, fornecendo detalhes sobre os instrumentos e processos utilizados, a especificação da escolha do público e da amostra, além das técnicas empregadas para a condução das análises.

O quarto capítulo refere-se à apresentação das análises dos resultados obtidos por meio das respostas dos questionários autoaplicáveis enviados para os gestores das instituições do Terceiro Setor pesquisadas, pelos quais analisamos as respostas com vistas a compreender empiricamente, com olhar teoricamente orientado, os elementos que perpassam os objetivos desta investigação.

Finalmente, a quinta seção aborda as conclusões do estudo, retomando a sua discussão com o objetivo de consolidar os resultados identificados, de modo a estabelecer considerações acerca da relação entre as hipóteses estabelecidas e as percepções apresentadas pelo público que se conformou como objeto desta dissertação.

## 1.1 PERCURSO DE PARTIDA

Nesta seção, trago o relato das minhas experiências profissionais vivenciadas. A busca por compreender os impactos da pandemia sobre o funcionamento das OSCs do município de Maringá/PR e sua relação com o COMAS a partir da percepção de seus gestores foi motivada por minha trajetória profissional, na qual, dentre outras experiências, tive atuação direta no Terceiro Setor e em conselhos de políticas públicas, inclusive como presidenta do COMAS durante a gestão entre os anos de 2019/2020.

Em 2007, quando estava próxima de completar 40 anos, entrei em um processo de análise pessoal e me vi sem realizar nada do que queria profissional e academicamente falando, não por não querer, mas pelo meu histórico de vida. Fui mãe solo aos 16 anos, então parei os estudos e fui trabalhar para garantir o sustento para minha filha, pagar aluguel, água, luz, alimentação, medicamentos, entre outros. Depois, me casei e tive mais um filho e duas enteadas, enfim, cuidava de tudo e de todos, menos dos meus sonhos!

Devido a vários fatores, não pude fazer faculdade presencial, então, quando surgiram os cursos de ensino superior pela modalidade da Educação a Distância (EaD), cursei Bacharelado em Serviço Social. Naquele mesmo ano (2007), fui convidada para trabalhar como integrante da diretoria do Centro Comunitário Metodista (CECOM) de Maringá-PR, OSC que desenvolvia suas atividades por meio de parceria com a Prefeitura Municipal de Maringá: o órgão público cedia às funcionárias (professoras, zeladoras e cozinheiras), os materiais de consumo, o apoio pedagógico e os uniformes para as crianças, enquanto o CECOM disponibilizava a diretoria pedagógica e o local.

O CECOM tinha como público-alvo crianças entre um e seis anos e sua atuação era caracterizada como Centro de Educação Infantil. Já no ano seguinte, após concílio geral e aprovação da Igreja, fui eleita presidenta do CECOM. O desafio estava posto e, desta forma, o melhor a fazer seria aprender a lidar com todas as questões que envolvem uma organização do Terceiro Setor. Esse desafio me levou a conhecer o COMAS e estabelecer contatos por várias vezes, principalmente depois da Resolução nº 109/2009, para tentarmos adequar os serviços prestados pela instituição, a qual encerrou suas atividades devido ao não entendimento da mantenedora sobre as novas normativas (Brasil, 2009b).

Em 2009, fui trabalhar como educadora social no Lar Preservação da Vida, OSC de alta complexidade, acolhimento institucional para o público-alvo adolescentes e mulheres gestantes, indicada pela assistente social que trabalhou comigo no CECOM. Ali, posteriormente assumi o cargo de assistente social e depois coordenadora de projetos, tendo contato direto com o COMAS e o Conselho Municipal dos Direitos dos Direitos de Crianças e Adolescentes (CMDCA), permaneci até o ano de 2014.

No mesmo ano comecei a trabalhar no Albergue Santa Luiza de Marillac como assistente social, também OSC de alta complexidade com acolhimento institucional de pessoas em situação de rua, com inscrição no COMAS. Em 2015, iniciei no Cesumar como professora mediadora do curso de Bacharelado em Serviço Social, trabalhava nos dois empregos e atuava no Núcleo do Conselho Regional de Serviço Social (NUCRESS), até que em 2016 fiquei somente no Cesumar devido à demanda de trabalho.

Atuando no Albergue, conheci uma profissional de Psicologia que me convidou para cursarmos uma disciplina na Universidade Estadual de Maringá (UEM) como aluna não-regular. Foi meu primeiro contato com as Ciências Sociais, fiquei apaixonada, principalmente por achar que não tinha capacidade para estar nesse lugar, onde sonhei por muitos anos em ser aluna, passando por anos em frente para trabalhar, vendo as pessoas com suas bolsas entrando para estudar e me via tão longe que jamais achei que entraria em uma universidade pública.

Com a atuação no NUCRESS, fui indicada para atuar como conselheira no COMAS, com a cadeira de representante dos trabalhadores do setor em 2017, atuando como presidenta na gestão 2017-2019. Neste tempo, conheci no Cesumar uma pessoa ímpar, o prof. Dr. Éder Rodrigo Gimenes (meu orientador), que me incentivou a cursar Licenciatura em Sociologia, que iniciei em 2019, e fui sua aluna de iniciação científica com a pesquisa “Qualidade da participação, protagonismo e efetividade: o caso de um conselho de direitos de município de médio porte”, que nos levou a um capítulo do livro “Práticas Profissionais para o Terceiro Setor”, sob organização do professor.

Voltando à minha atuação no NUCRESS, fui novamente indicada como conselheira no COMAS para a gestão 2019-2021, em que atuei como presidenta até 2020, quando solicitei minha substituição, pois estávamos no período da pandemia da Covid-19, ficamos todos em isolamento social, trabalhando *home office*, período que me trouxe grandes perdas, como meu irmão Eder Henrique Viana, que voltou a ser uma “estrelinha”.

Diante de tudo isso, o trabalho que não pude participar até o fim no COMAS me causou grandes inquietações para entender como as organizações do Terceiro Setor conseguiram efetivar as políticas públicas em meio à pandemia e como os conselhos gestores atuaram para que estas pudessem continuar com seus serviços. Assim, motivações acadêmicas e pessoais que perpassaram a minha trajetória me trouxeram até aqui.

## **2 DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA: O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL, CONTROLE SOCIAL, CONSELHOS GESTORES E TERCEIRO SETOR**

A política de assistência social é uma das bases fundamentais para o desenvolvimento humano e a garantia dos direitos sociais em uma sociedade que “significa estender seu atendimento a todos que dela necessitam, sem contribuição prévia à provisão dessa proteção” (Brasil, 2004). Ao longo dos anos essa política tem sido objeto de constante reflexão e aprimoramento, buscando adequar-se às demandas e aos desafios sociais de cada contexto histórico.

No entanto, a pandemia da Covid-19 emergiu como um acontecimento sem precedentes e impôs uma série de desafios, abalando a sociedade e trazendo à tona as desigualdades e vulnerabilidades que persistem em nosso contexto social, testando a efetividade das estruturas sociais em tempos de crise global. No cerne dessa complexidade, encontramos a intersecção entre participação social, controle social e a atuação do Terceiro Setor.

A participação social configura-se como uma ferramenta indispensável para a consolidação da democracia e para a construção de políticas públicas inclusivas, efetivas e sensíveis às demandas da população. Nesse contexto, é fundamental o engajamento ativo dos cidadãos, das OSCs e dos usuários dos serviços das políticas públicas no sentido de promover uma maior interação entre Estado e sociedade civil, bem como garantir uma atuação mais responsiva e alinhada com as suas reais necessidades. Associado à participação social, o controle social emerge a partir da Constituição Federal de 1988 como um mecanismo indispensável para monitorar e fiscalizar a efetividade das políticas públicas (Brasil, 1988). Desta forma, as instituições participativas, como os conselhos de políticas públicas, desempenham um papel central nesse processo.

Esta seção explorou a evolução da política de assistência social desde a redemocratização até os desafios impostos pela atual crise sanitária. Além disso, examinou o papel crucial desempenhado pela participação popular, o controle social e os conselhos gestores no delineamento e execução das políticas públicas. Por fim, o capítulo ainda investigou a interação entre o Terceiro Setor e as elites, examinando as dinâmicas de poder e as implicações socioeconômicas no período de pandemia.

## 2.1 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DA REDEMOCRATIZAÇÃO À PANDEMIA DA COVID-19

As políticas públicas em suas mais diversas áreas têm um papel fundamental na sociedade brasileira, sendo este tema já discutido e debatido extensivamente por vários autores. Para que os leitores possam compreender a dinâmica da pesquisa realizada, vamos revisitar a Política de Assistência Social, com o intuito de compreendê-la a partir da redemocratização do país e, por meio das lutas intensas dos movimentos sociais que ocorreram ao longo do século XX. Essa política pública tem um papel imprescindível no que diz respeito à superação da questão social<sup>5</sup> e as suas várias expressões e, na contemporaneidade, precisa-se de melhor compreensão da sua operacionalização.

Na década de 1980, o Brasil passou por diversas transformações devido ao descontentamento popular e principalmente pela crise econômica que foi denominada por muitos de “década perdida”<sup>6</sup>. Desta forma, movimentos de resistência ganharam destaque, como as mobilizações das greves dos metalúrgicos em São Paulo, a presença da Igreja Católica e a própria organização do Partido dos Trabalhadores (PT) (Moura, 2010).

Conforme, Arretche (2000, p. 171) que define as ações desenvolvidas até a década de 1980:

Se de um lado, o governo federal executava sua política com base neste conjunto desarticulado e superposto de instituições que operam isoladamente de forma centralizada, Estados e municípios também executavam suas ações, seja através da prática do ‘primeiro-damismo’, seja através de seus órgãos locais de promoção social. De qualquer modo, em linhas gerais, salvo raríssimas situações em que a orientação ideológica dos executivos estaduais ou municipais não o permitia, reproduzia-se no plano local uma concepção caritativa e descontinua de ações de assistência.

Para chegar à Constituição Federal de 1988 (CF/1988), marco principal da Assistência Social como Política Pública, foi um processo duro de mobilizações e contra mobilizações, sendo que seu texto reflete as disputas hegemônicas. A origem de ações relacionadas a Assistência Social no Brasil tem suas bases na caridade e na filantropia (década de 1930), com

---

<sup>5</sup> “É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão” (Iamamoto; Carvalho, 2006, p. 77).

<sup>6</sup> Os anos 1980, na América Latina, ficaram conhecidos como “a década perdida”, no âmbito da economia. Das taxas de crescimento do PIB à aceleração da inflação, passando pela produção industrial, poder de compra dos salários, nível de emprego, balanço de pagamentos e inúmeros outros indicadores, o resultado do período é medíocre. No Brasil, a desaceleração representou uma queda vertiginosa nas médias históricas de crescimento dos cinquenta anos anteriores (Marangoni, 2012).

ações pontuais, fragmentadas, de cunho moral e religioso, não garantindo os mínimos sociais para a sobrevivência, com um olhar muito distante das necessidades dos cidadãos, voltado para os interesses das classes dominantes. Essa doutrina da caridade era direcionada aos proletários e suas famílias, promovendo a reprodução de uma cultura de subalternidade, via clientelismo como instrumento de troca, fundada no favor e na benesse, visando o ajuste e o enquadramento social.

Desta forma, a Assistência Social era confundida com benesse, sendo mais uma prática que se compreende como ações paternalistas/clientelistas do poder público, concedendo favores aos indivíduos (favorecidos) e tirando-lhes os direitos a serviços públicos de qualidade e a cidadania (Silva *et al.*, 2019).

A política de Assistência Social, a partir da Constituição Federal de 1988 ganha *status* de direito do cidadão, distanciando-se da marca de benesse e assistencialismo, que representa um avanço para a construção do campo da proteção social, trazendo um arcabouço fundamental, estabelecendo os direitos civis, políticos e sociais, pois prevê a instituição de um Estado Democrático de Direito e uma república presidencialista. Desta forma, a CF/1988 traz novas concepções com a unidade nacional da política de assistência social e não só federal

[...] seu reconhecimento como dever de Estado no campo da seguridade social e não mais política isolada a complementar a Previdência Social, com papel público pouco ou nada definido; o caráter de direito de cidadania e não mais ajuda ou favor ocasional e emergencial; a organização, sob o princípio da descentralização e da participação, rompendo com a centralidade federal e a ausente democratização da sua gestão sob o âmbito governamental. O disposto constitucional conclama o reordenamento institucional dos entes federativos a uma nova concepção política das ações de Assistência Social e adoção de forma democrática de gestão (Brasil, 2004, p. 81-82).

Por meio da CF/1988 a assistência social se materializa como política pública, compondo o tripé da seguridade social, na condição de proteção social não contributiva, tornando-se uma grande mudança para a sociedade em relação à proteção social pública em todo o país. Essa conquista se deu por meio das lutas contra o desemprego, a pobreza, a falta de acesso aos bens sociais, culturais e aos serviços essenciais, mas, por outro lado, a reprodução desses princípios constitucionais e universais não se configuram efetivamente como universais (Brasil, 1988).

Na CF/1988, o artigo 194 trata da seguridade social, Art. 194. “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade,

destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Brasil, 1988), sendo este considerado o tripé da seguridade social.

Conforme reforçam Souza e Gonçalves (2014, p. 3)

Foi com a Constituição Federal de 1988 que a política de assistência social consolidou-se como direito, sendo descaracterizada de sua forma assistencialista compondo o tripé da seguridade social brasileira. Este foi um dos grandes avanços da política de assistência consolidada constitucionalmente no campo dos direitos.

Os artigos 203 e 204 da CF/1988 deram origem à Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS<sup>7</sup>. O artigo 203 se refere aos destinatários e os objetivos da assistência social e o artigo 204 versa sobre as diretrizes da política de Assistência Social, sendo esta para quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Por meio deste último, as OSCs ganharam maior legitimidade para executarem serviços de Assistência Social: “II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Brasil, 1988).

O referido inciso legitima as entidades/OSCs a participarem do controle social, nos diferentes conselhos que tratam das políticas públicas, tais como: Conselho dos Direitos da Criança e Adolescente; Conselho da Assistência Social; Saúde; Educação; Pessoa com Deficiência; Idoso; Habitação e tantos outros (Brito, 2019, p. 30).

Em 1989, foi criado o Ministério de Bem-Estar Social, mas este não ratificou a assistência social como uma política pública e tão pouco como integrante da seguridade social, ao invés disso, manteve o modelo assistencialista, centralizador da Legião Brasileira de Assistência – LBA. Nesse mesmo ano, foi realizado o I Simpósio Nacional de Assistência Social, desencadeado pela Câmara Federal com a égide da Comissão Técnica do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, oferecendo aos legisladores uma proposta de lei com significativo avanço institucional.

O deputado Raimundo Bezerra apresenta o Projeto de Lei nº 3.099/89, a primeira redação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que foi vetada pelo então presidente da república Fernando Collor sob a afirmação de que a nação não dispunha de recursos para o pagamento dos benefícios previstos, “alegando que seus princípios são contrários a uma Assistência Social responsável” (Lonardoni *et al.*, 2006, p. 5).

---

<sup>7</sup> Ver detalhes em Sposati (2011).

Em 1990, a primeira redação da LOAS, apresentada pela Câmara Federal. Nesse momento, os municípios já se articulavam na busca de seu novo protagonismo na Assistência Social, por meio da Frente Social dos Estados e Municípios, da Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência (ANASSELBA), dos órgãos da categoria dos assistentes sociais como Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS), sindicatos, Organizações Não Governamentais (ONG's) e movimentos sociais (Brasil, 2004, p. 82).

Os anos de 1991 e 1992, foram marcados por escândalos da família Collor e pela abertura da opção neoliberal quando o país esperava pela democracia social política. A visão despótica de mundo de Collor causa indignação aos brasileiros, novamente as lutas sociais se entrelaçam com a democracia e os direitos sociais, pois a democracia política ainda não era fato. Os jovens pintam o rosto e vão às ruas. Com o *impeachment* de Collor, Itamar Franco assume a presidência e Juthay Magalhães assume o Ministério de Bem-Estar Social (Sposati, 2011).

Houve três projetos de Lei para LOAS, PL nº 1.457/1991 – do Dep. Reditório Cassol, PL nº 1.943/1991 – do Dep. Geraldo Alckmin e PL nº 3.154/1992 – dos Deputados Eduardo, José Dirceu, Jandira Feghali e Maria Luiza Fontenelle. Vários movimentos em prol da aprovação da LOAS aconteceram, como Ato Público com apoio da Comissão Nacional em Defesa da Regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social, Central única dos Trabalhadores, Centro de Articulação das Populações Marginalizadas, entre outros (Sposati, 2011).

Em agosto de 1993, o então presidente Itamar Franco encaminha, em regime de urgência para a Câmara Federal o Projeto de Lei onde recebe nº 4.100/1993, que somente em dezembro desse mesmo ano, sendo negociada por meio de movimento nacional com o Governo Federal à época e representantes da Câmara Federal, a LOAS foi aprovada como a Lei nº 8.742, que tornou direito do cidadão e dever do Estado o serviço oferecido pela assistência social para garantir o atendimento às necessidades básicas: “é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais” (Brasil, 1993),

[...] que deu início ao processo de construção da gestão pública e participativa da Assistência Social, por meio dos Conselhos deliberativos e paritários nos âmbitos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais, bem como da realização das conferências municipais, do Distrito Federal, estaduais e nacional de Assistência Social (Brasil, 2004, p. 82).

A assistência social, portanto, formalizou-se para ser “realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às

necessidades básicas” (Brasil, 1993), de modo que a LOAS efetiva-se por meio de ações conforme os seguintes conceitos:

Quadro 1 – Materialização das ações da LOAS (1993)

Ações	Definições
Políticas	Processo de tomada de decisão, adoção de postulados gerais, definições a serem seguidas pelos planos, programas e projetos; Planos: ações de caráter geral, grandes linhas políticas, estratégias, diretrizes e responsabilidades, dentro de um plano, os problemas são delimitados e as áreas de atuação definidas, sendo elaborados programas e projetos para cada uma delas.
Serviços	Conforme destaca o artigo 23, os serviços são atividades continuadas, que visam à melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população, observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas na referida lei.
Programas	Segundo consta no artigo 24, são ações integradas e complementares, com objetivos, pautados no tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar, potencializar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, não se caracterizando como ações continuadas. Por intermédio dos programas, o Plano de Assistência Social assegura e possibilita a articulação de diversas ações, buscando a complementação.
Projetos	Definidos nos artigos 25 e 26, caracterizam-se como investimentos econômicos e sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar, técnica e financeiramente, iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão de qualidade de vida, preservação do meio ambiente e organização social, articuladamente com as demais políticas públicas.
Benefícios	São instrumentos de extrema importância para a efetivação da política de assistência social, pois é neles que nos atemos para atender às pessoas com deficiência e suas famílias em situação de vulnerabilidade social

Fonte: Elaborado pela autora (2024), com base em Brito (2019, p. 32-33).

O artigo 20 da LOAS traz em seu esboço a configuração do Benefício de Prestação Continuada (BPC), sendo este “[...] é a garantia de 1 (um) salário-mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70<sup>8</sup> (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família” (Brasil, 1993).

Embora já se tenha um avanço na consolidação da assistência social, muito ainda havia de se construir para que esta fosse de fato direito do cidadão e dever do Estado. Em fevereiro de 1994, dois meses após a promulgação da LOAS, o Ministério de Bem-Estar Social – MBES, por meio da Secretaria de Promoção Humana – SPH com as contribuições da LBA, da Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência – FCBIA e a Coordenação da Pessoa com Deficiência – CORDE, unidades precedentes à Constituição Federal de 1988 – CF/1988,

<sup>8</sup> O art. 34 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, derogou o caput do art. 20 da Lei nº 8.742, de 1993, alterando a idade nele prevista (70 anos) para 65 anos (Brasil, 2003).

apresentaram uma redação preliminar intitulada “Política Nacional de Assistência Social (PNAS)”, que já na apresentação, apontava que “[...] este documento indica os pontos principais que deverão balizar a assistência social a ser desenvolvida por órgãos de governo e sociedade civil”<sup>9</sup> (Brasil, 1994, p. 2).

O documento não avançou no que está posto na CF/1988 e na LOAS e em como operacionalizá-las. Não houve a participação de órgãos afins, da sociedade civil e do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. O Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Seguridade e Assistência Social da PUC-SP, realizou o estudo intitulado “Considerações sobre o documento: Política Nacional da Assistência Social do MBES/SPH” (NEPSAS, 1994), em que destacou que existia um intervalo entre o conteúdo do debate da LOAS e a concepção apresentada pelo MBES sobre a política de assistência social, que se expressou pela não participação do CNAS na elaboração da referida Política, já que o “O CNAS é a presença democrática da sociedade civil na construção da política de Assistência Social legítima e eleita” (NEPSAS, 1994, p. 1).

A primeira Norma Operacional Básica – NOB foi editada em 1997, trazendo em seu bojo o sistema descentralizado e participativo, ampliando as competências dos governos Federal, Estadual e Municipal e instituiu o que chamamos de “C.P.F” dos municípios: Conselho, Plano Municipal de Assistência Social e Fundo para que estes possam receber recursos federais.

[...] disciplina o processo de descentralização político-administrativo nas três esferas de governo no campo da assistência social [...], pretende tornar transparente os procedimentos que adotará para o repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social [...] com enfoque municipalista, comprometido com a construção de um Sistema de Proteção Social (Brasil, 1997, p. 5).

A NOB/1997 traz como requisitos: a análise do papel do Estado; o fortalecimento das unidades da federação e dos municípios; o cofinanciamento das ações; a participação da sociedade, por meio dos conselhos gestores, na construção, na avaliação e na aplicação dos recursos públicos (Brasil, 1997).

---

<sup>9</sup> Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), a sociedade civil é constituída por diversos componentes que formam os alicerces de uma sociedade em funcionamento e pode ser definida como uma relação estabelecida entre os indivíduos, grupos e classes sociais etc., que se desenvolvem à margem das relações de poder e que não possuem vínculos governamentais.

Conforme Alchorne (2013, p. 33):

O que chama a atenção é que está NOB (1997, p. 17) refere-se ao “Sistema de Proteção Social concebido na Política Nacional de Assistência Social, com enfoque na família e fortalecimento da gestão descentralizada e municipal, com funções de inserção, prevenção, proteção e promoção social”; contudo, a PNAS é aprovada apenas em dezembro de 1998.

Grande parte dos conceitos previstos nesse documento já estavam na Lei LOAS/1993, que salienta pressupostos, diretrizes, princípios, financiamento, transferência de recursos e as competências dos órgãos gestores. No que se refere especificamente aos conselhos, aponta como uma das condições de eficácia e eficiência, a criação, a capacitação e o fortalecimento desses espaços de participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações desenvolvidas, bem como estabelece a composição da comissão tripartite e as suas competências, que são o acompanhamento e avaliação da gestão da política de assistência social, a participação na discussão de critérios de transferência de recursos, definição de estratégias para ampliação de recursos e de critérios para o estabelecimento de prioridades de ações na assistência social (Brasil, 1993).

A primeira versão oficial da Política Nacional de Assistência Social – PNAS foi instituída em 16 de dezembro de 1998, por meio da Resolução nº 207/98 do Ministério da Previdência e Assistência Social/Conselho Nacional de Assistência Social, conjuntamente com a NOB/98, que disciplina a descentralização político-administrativa da assistência social, o financiamento e a relação entre os três níveis de governo (Brasil, 1998).

Em relação a essa primeira versão da PNAS/98, sua apresentação traz que a Política Nacional de Assistência Social “é o instrumento de gestão que transforma em ações diretas os pressupostos constitucionais e as regulamentações da LOAS” (Brasil, 1998, p. 5). Esse documento expunha a perspectiva da descentralização e da participação e propôs mecanismos de visibilidade e controle social mediante funções de inserção, prevenção, promoção e proteção social.

A Norma Operacional Básica de 1998 – NOB/98 ampliou a regulação da Política Nacional, conceituou e definiu estratégias, princípios e diretrizes para operacionalizar a Política Nacional de Assistência Social de 1998 e diferenciava serviços, programas e projetos, sendo que “para os serviços, o recurso financeiro seria repassado de forma regular e automática, a partir da transferência do Fundo Nacional para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais” (Brasil, 2004).

Ademais, ampliou as atribuições dos Conselhos de Assistência Social e criou os espaços de negociação e pactuação com Comissões Intergestoras Tripartites (CIT), que reúnem representações municipais, estaduais e federais de assistência social. Mantendo um contato constante com as Comissões Intergestores Bipartite (CIB), que consiste na instância estadual destinada à interlocução de gestores, assim, assegurando efetividade de troca de informações relacionadas ao processo de descentralização.

A CIT foi constituída pelas três instâncias gestoras do sistema: a União, representada pela então Secretaria de Assistência Social (SAS), os estados, representados pelo FONSEAS e os municípios, representados pelo CONGEMAS (Brasil, 2004, p. 84).

A NOB/98 determinou que cabe à assistência social o desempenho de quatro funções distintas e complementares:

a) Inserção: esforço de inclusão dos destinatários da assistência social nas políticas sociais básicas; b) Prevenção: manter incluídos no sistema social aqueles segmentos que permanecem vulneráveis; c) Promoção: promoção da cidadania, eliminando relações clientelistas que não se pautam por direitos e que subalternizam, fragmentam e desorganizam os destinatários da assistência social; d) Proteção: ações de redistribuição de renda e oferta de serviços sociais mais abrangentes. Expressa-se como mediadora de acesso a outras políticas, sem competências próprias de provisão (Alchorne, 2013, p. 36).

Embora esta pesquisa não esteja tratando de programas de transferência de renda<sup>10</sup>, se faz necessário citar este momento histórico, pois é a partir deste período que se começou a desenhar o programa Bolsa Família, que está vinculado à política de assistência social.

No Brasil, a discussão foi iniciada em nível federal, em abril de 1991, quando o Projeto de Garantia de Renda Mínima, de autoria do Senador Eduardo M. Suplicy<sup>11</sup>, foi apresentado no Senado Federal e, aprovado e enviado para a Câmara dos Deputados, em dezembro desse mesmo ano.

Os Programas de Renda Mínima oferecem uma série de benefícios, incluindo a capacidade de preservar os aspectos positivos da alocação de recursos no mercado, ao mesmo tempo em que demonstram flexibilidade para se adaptarem às mudanças que a sociedade

---

<sup>10</sup> “Já no campo das políticas sociais, as transferências de renda ou as transferências monetárias foram inicialmente experimentadas no âmbito da assistência social, por orientação dos organismos internacionais, com o suposto objetivo focalizado de combate à pobreza e à miséria no país” (Cardoso, 2021, p. 33-34).

<sup>11</sup> Ver detalhes em Suplicy e Buarque (1997).

brasileira está passando. Além disso, esses programas desempenham um papel fundamental na preservação da dignidade humana, fornecendo condições para que as necessidades básicas sejam superadas (Suplicy; Buarque, 1997). Contudo, o projeto anteriormente apresentado não foi aceito, e a primeira iniciativa de Programa de Transferência de Renda (e não de Renda Mínima) se inicia em 2001. “As experiências de monetarização das políticas sociais<sup>12</sup> iniciaram-se como o Programa Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, criados em 2001, e o Programa Auxílio-Gás criado em 2002” (Cardoso, 2021, p. 33-34).

No terceiro trimestre de 2002, durante a transição do governo Fernando Henrique para o governo Lula, foi realizada uma análise sobre os programas sociais que estavam sendo implementados no Brasil e, dada a identificação de vários programas de transferência de renda, constata-se a necessidade de uma integração. Essa integração não se limitou apenas a unificação dos cadastros das famílias beneficiárias desde 2001, mas também abrangeu os programas e benefícios repassados (Fraiberg; Ramos, 2010).

[...] tais programas se apresentam com uma dupla face: “uma compensatória, representada pela transferência monetária para permitir a sobrevivência imediata das famílias pobres, e outra de acesso às políticas universais, para oferecer condições de autonomização futura dessas famílias” (Silva; Yazbek; Giovanni, 2004, p. 132).

O Programa Bolsa Família foi instituído em outubro de 2003, pela Medida Provisória nº 132, convertida na Lei nº 10.386/2004, segundo informações oficiais, foi concebido com o objetivo de atender a duas finalidades básicas: “enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira, que é o de combater a miséria e a exclusão social; promover a emancipação das famílias mais pobres” (Marques; Mendes, 2005, p. 159). Quando instituído, o Programa tinha como público-alvo famílias em vulnerabilidade com crianças e/ou adolescentes em idade escolar, gestantes e nutrízes, considerando-se o perfil e a renda familiar mensal, e as suas condicionalidades concentram-se nas áreas da saúde e educação<sup>13</sup>.

No ano de 2004 o Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva criou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que, sob o comando de Patrus Ananias, acelerou e fortaleceu o processo de construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

---

<sup>12</sup> “Por monetarização, entende-se o processo de repasse de recursos tanto aos beneficiários quanto aos prestadores de serviços em detrimento da prestação de serviços, diretamente pelo Estado” (Cardoso, 2021, p. 26).

<sup>13</sup> “As condicionalidades são: 1. Educação – frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos; 2. Saúde – acompanhamento do calendário vacinal para crianças de até 6 anos Pré-Natal das gestantes e acompanhamento das nutrízes na faixa etária de 14 a 44 anos” (Neri, 2013, p. 129).

A criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004, foi um importante passo para a estruturação de uma rede integrada de proteção e promoção social, articulando as políticas de Assistência Social, de Segurança Alimentar e Nutricional, de Renda de Cidadania e Inclusão Produtiva (Brasil, 2009c, p. 8).

Por meio da Resolução nº 145/2004 foi aprovada a PNAS/SUAS, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), fruto da IV Conferência Nacional de Assistência Social, que teve como principal deliberação o SUAS, em 2003. Ratifica Alchorne (2013, p. 37) que,

[...] o SUAS (Sistema Único de Assistência Social), diferentemente do SUS (Sistema Único de Saúde), não surge como Lei. O PL/SUAS – Projeto de Lei nº 3077/2008 – tramitou no Congresso Nacional de 2008 até 2011, quando foi promulgada a Lei do SUAS – Lei nº 12.435, de 06/07/11.

A PNAS/2004 veio atender a população de forma a promover a assistência básica e/ou especial para todos os que dela necessitassem, organizando a política de assistência social, descrevendo os serviços ofertados e estabelecendo os níveis de proteção e complexidade. Também opera em busca de respeitar as individualidades territoriais, visando alcançar a família e toda a comunidade (Brasil, 2004).

Quadro 2 – Níveis de proteção, complexidade e serviços de acordo com a Política de Assistência Social PNAS/2004

Proteção Socioassistencial	Serviços
Proteção Social Básica: Aborda a perspectiva da prevenção de situações de risco e o fortalecimento de vínculos para os que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Desta forma, pode-se reconhecer o nível de Proteção a partir dos vínculos fragilizados e/ou ameaçados, mas que ainda mantém a convivência familiar.	Os serviços que contemplam o Atendimento Integral à Família (PAIF); a Convivência e Fortalecimento de Vínculos e a Prestação de serviços a domicílio para as pessoas com deficiência e os idosos. Os serviços de Proteção Social Básica são executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e em outras unidades básicas e públicas de assistência social.
Proteção Social de Média Complexidade: Atendimento socioassistencial às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal ou social por ameaça ou violação de direitos, cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos e que demandam intervenções especializadas.	Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); a Convivência e Fortalecimento de Vínculos e a Prestação de serviços a domicílio para as pessoas com deficiência e os idosos. Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC); Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua; Serviço Especializado de Abordagem Social. Os serviços de Proteção Social de Média Complexidade são executados nos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) e Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP).
Proteção Especial de Alta Complexidade: São reconhecidos como o maior nível, no qual interferem diante de situações cujos vínculos familiares já foram rompidos, os direitos são violados ou ameaçados, possuindo um caráter protetivo	Este nível dispõe de quatro Serviços, são eles: os Serviços de Acolhimento Institucional (abrigo institucional; Casa-Lar; Casa de Passagem e Residência Inclusiva); Serviços de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e Serviços de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Fonte: Elaborado pela autora (2024), com base na Política de Assistência Social (Brasil, 2004).

O MDS apresentou a proposta para a NOB em 2005, em um evento que reuniu 1.200 gestores e assistentes sociais de todo o Brasil em Curitiba/PR (Brito, 2019). O documento, com o apoio do MDS, foi debatido em seminários estaduais e municipais e a versão final foi aprovada no Conselho Nacional de Assistência Social como NOB-SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, pela Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho daquele ano (2005) (Brasil, 2005).

Ao longo dos anos, a assistência social foi contemplada com grandes avanços, principalmente a partir da criação da PNAS em 2004 e a NOB-SUAS/2005, esta última traz as regras para a gestão da política de assistência social em todo o território nacional e propõe um novo sentido de financiamento da assistência social baseada em pisos de proteção e na garantia da oferta permanente de serviços socioassistenciais (Yazbek, 2008b), ao que complementa Alchorne (2013) que

[...] define os critérios de habilitação e desabilitação, e reafirma a importância da elaboração do Plano de Assistência Social, a ser apreciado e aprovado pelos Conselhos de Assistência Social. Aponta, também, a necessidade da gestão da informação, do monitoramento e da avaliação, com o uso do Suasweb. [...] possibilitou o redesenho do modelo de organização da assistência social em todo território nacional, contudo com algumas fragilidades: no processo de habilitação dos municípios nos níveis de gestão prevalece o caráter cartorial, consistindo basicamente na verificação de documentos; não foram adotados procedimentos para o acompanhamento da gestão; não houve padronização entre as Comissões Intergestores Bipartite, dentre outras (Alchorne, 2013, p. 39).

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS se tornou realidade a partir de agosto/2005, por meio das ações da política de proximidade<sup>14</sup> e movimentos sociais, com a função de gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira, mas ainda não garantida por lei. A regulamentação do SUAS aconteceu apenas em 06 de julho de 2011, reconhecida pela Lei nº 12.435, garantindo a continuidade do SUAS. Como expõe Yazbek (2008a, p. 81), o SUAS se estabeleceu em três elementos: “a centralidade da gestão estatal, as novas requisições voltadas à gestão do trabalho e o desafio para a construção de uma nova identidade dos trabalhadores da assistência social”.

No dia 13 de dezembro de 2006, o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS aprovou a Resolução nº 269, sendo publicada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH/SUAS, consolidando os principais eixos para a gestão do trabalho. Em sua apresentação, explicita que “o SUAS, sob o paradigma da constituição do direito socioassistencial, incide em questões fundamentais e substantivas para a área de gestão do trabalho” (Brasil, 2006a, p. 17). Em meio às mudanças no setor público brasileiro, essa Norma tornou-se essencial a partir do momento em que a PNAS/2004 apontou a Política de Recursos Humanos como meio indispensável na organização do SUAS, uma vez que consolida a condução do trabalho na assistência social (Brasil, 2006a).

Em 2009, com a necessidade de regulamentações do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), foi criada a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução nº 109 do CNAS), esta tem um papel fundamental, traz os serviços continuados, com planejamento para o desenvolvimento das ações, marcando uma mudança significativa em relação à concepção que predominava desde 1990. Representou um marco na história da assistência social, estabelecendo padrões aos serviços de proteção social, juntamente com seus objetivos e resultados esperados, assim como os critérios fundamentais a segurança de acolhida,

---

<sup>14</sup> “A política de proximidade é frequentemente tratada como *lobby* e ocorre não apenas no Poder Executivo, mas também no Legislativo” (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014, p. 333).

convívio familiar e comunitário e o desenvolvimento da autonomia, em todo o território nacional. Ainda, orienta a atuação profissional nos serviços, conforme a NOB-RH/SUAS.

No ano de 2010 foi lançada uma minuta de alteração da NOB-SUAS/05<sup>15</sup> para consulta pública referente ao aprimoramento da gestão, qualificação dos serviços socioassistenciais e valorização do planejamento e do acompanhamento.

A nova norma foi elaborada a partir de um processo assentado em amplo debate, iniciado em maio de 2010, em reunião realizada em Brasília, com a CIT e as Comissões Intergestores Bipartites – CIB, cujas contribuições foram incorporadas à minuta preliminar, disponibilizada para Consulta Pública. Além da Consulta, enriqueceram também a elaboração do documento as reuniões realizadas, em 2010, nos 26 Estados e Distrito Federal pelos Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, CIBs, gestores e trabalhadores do SUAS. A participação de gestores, técnicos, conselheiros, acadêmicos e especialistas na área permitiu enriquecer o texto inicial e concluir um processo marcado pelos princípios da democracia, da participação social e da transparência pública (Brasil, 2012, p. 11).

Como resultado desse importante debate foi publicada em 03 de janeiro de 2013 a Resolução nº 33 de 12 de dezembro de 2012, denominada NOB/2012, determinando que a Política de Assistência Social tem como funções: proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos, organizada sob a forma de sistema público descentralizado e participativo, denominado no SUAS.

A NOB-SUAS/2012 tem como intencionalidade traçar novas estratégias e instrumentos para melhorar a qualidade dos serviços prestados, na gestão e em todo o mecanismo socioassistencial, abordando a complexidade da Política de Assistência Social (Brasil, 2012).

A NOB/2012 determina que a política de assistência social tem como funções:

[...] proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos, organizada sob a forma de sistema público descentralizado e participativo, denominado SUAS. Estabelece como objetivos: gestão compartilhada; cofinanciamento; cooperação técnica; oferta de serviços, programas, projetos e benefícios; gestão do trabalho, educação permanente; gestão integrada entre serviços e benefícios; vigilância socioassistencial. Define como vigilâncias: 1. acolhida; 2. renda; 3. convívio ou vivência familiar, comunitária e social; 4.

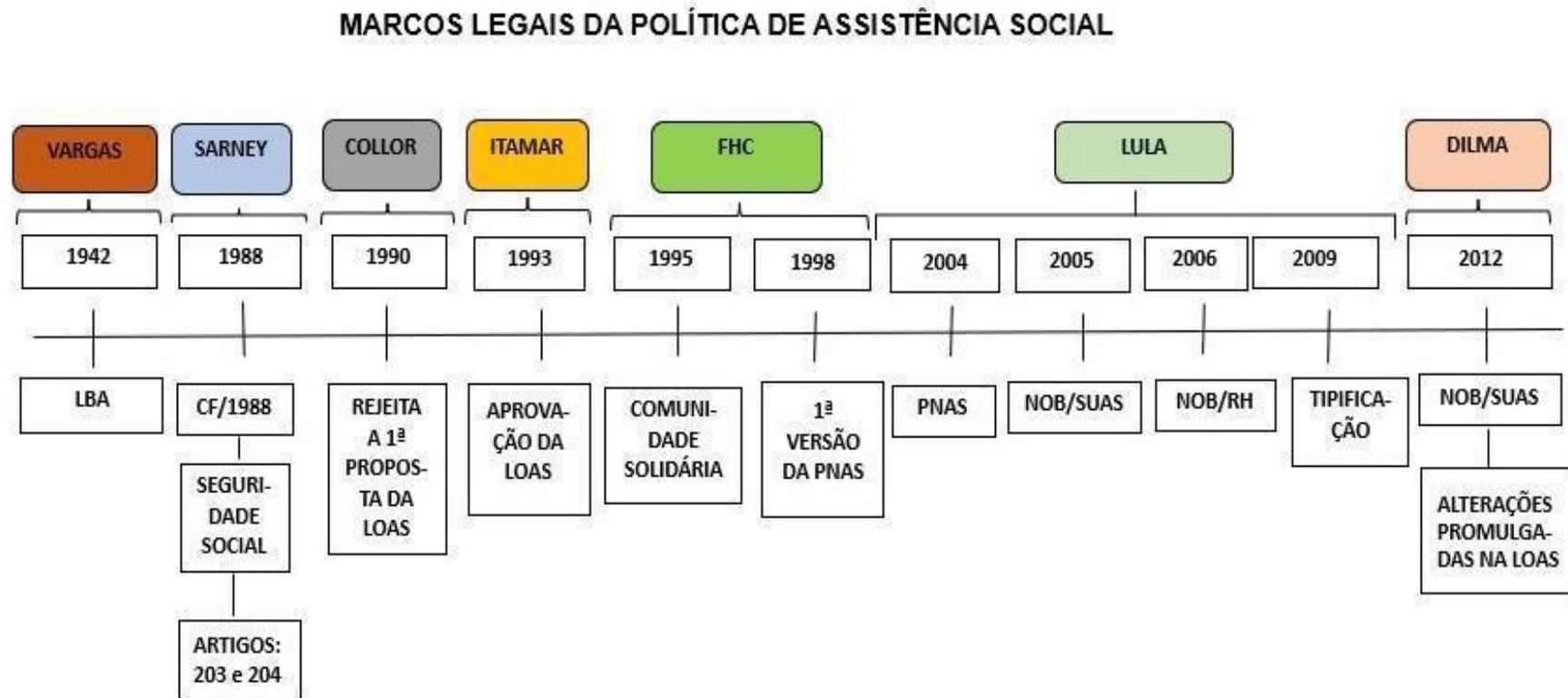
---

<sup>15</sup> A revisão da NOB-SUAS/2005 pauta-se nas seguintes questões: aprimoramento da gestão e qualificação de serviços e benefícios; valorização do planejamento e do acompanhamento; definição dos níveis de gestão dos municípios com base em indicadores mensurados; Pacto de Aprimoramento da Gestão; blocos de financiamento; articulação entre os processos de planejamento, monitoramento e o financiamento; planejamento das responsabilidades dos Conselhos de Assistência Social; regras de transição. Essa minuta salienta que “Dos 5.564 municípios brasileiros, em junho de 2010, 5.526 (99,3%) estavam habilitados em algum dos níveis de gestão estabelecidos pela NOB/SUAS 2005, sendo 12,3% em Gestão Inicial, 80% em Gestão Básica e 7% em Gestão Plena. Apenas 38 municípios (0,7%) não estavam habilitados, o que demonstra a ampla adesão dos municípios ao SUAS” (NOB/SUAS, 2010, p. 5).

desenvolvimento de autonomia; 5. apoio e auxílio. Aponta como diretrizes estruturantes: primazia do Estado; descentralização; financiamento partilhado; matricialidade; territorialização; fortalecimento da relação Estado e sociedade; controle social e participação popular. Apresenta item específico para o Plano de Assistência Social e para o Controle Social no SUAS (Alchorne, 2013, p. 40).

Com base no Índice de Desenvolvimento do SUAS – ID/SUAS, são definidos os níveis de gestão, que abrange um conjunto de indicadores mensurados a partir dos dados coletados pelo Censo SUAS, dos sistemas integrados à Rede SUAS e de outras plataformas pertencentes ao MDS. Os recursos alocados para cada área de proteção formarão os blocos de financiamento, seguindo as diretrizes delineadas na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, além dos Índices de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (PBF) e do SUAS (Alchorne, 2013).

A Figura 1 apresenta os principais marcos da construção da Política de Assistência Social no Brasil, mostra o presidente no período e, com isso, conhecendo a história do país entende-se o momento atual político vivenciado.

Figura 1 – Marcos Legais da Política de Assistência Social<sup>16</sup>

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

<sup>16</sup> A Figura 1 apresenta os Marcos Legais da Política de Assistência Social até 2012, durante o Governo da Presidente Dilma Rousseff. Posterior a esse período não houve nenhum avanço normativo.

Destaque-se que 2012 a NOB-SUAS é o único marco legal da Política de Assistência Social no governo da Presidenta Dilma Rousseff. Nesse mesmo ano, o Conselho Nacional de Assistência Social – (CNAS) instituiu o Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS, por meio da Resolução nº 8, de 16 de março de 2012, alterada pela Resolução CNAS nº 15/2017.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2013 instituiu a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social – PNEP/SUAS, tendo como objetivo geral institucionalizar, no âmbito do SUAS, a perspectiva político-pedagógica e a cultura da Educação Permanente, estabelecendo suas diretrizes e princípios e definindo os meios, mecanismos, instrumentos e arranjos institucionais necessários à sua operacionalização e efetivação. São alguns de seus objetivos específicos:

a) Desenvolver junto aos trabalhadores e conselheiros condições para que possam distinguir e fortalecer a centralidade dos direitos socioassistenciais do cidadão no processo de gestão e no desenvolvimento das atenções em benefícios e serviços; c) Desenvolver junto aos conselheiros da Assistência Social as competências e capacidades requeridas para a melhoria contínua da qualidade do controle social e da gestão participativa do SUAS; f) Criar mecanismos que gerem aproximações entre as manifestações dos usuários e o conteúdo das ações de capacitação e formação; h) Ofertar aos conselheiros de Assistência Social Percursos Formativos e ações de formação e capacitação adequadas às qualificações requeridas ao exercício do controle social (Brasil, 2013, p. 27-28).

A capacitação dos conselheiros e trabalhadores do SUAS levou à pauta a necessidade desses atores públicos-sociais disporem de repertório consistente para ações coletivas legítimas

[...] postura crítica, investigativa e propositiva acerca das experiências vividas no cotidiano do trabalho e sua efetiva implementação exigirá a incorporação do ensino e da aprendizagem ao cotidiano do SUAS, dos seus trabalhadores e dos conselheiros de Assistência Social (Brasil, 2013, p. 36).

Devido ao impedimento da presidenta Dilma Rousseff em maio de 2016, o governo instalado realizou mudanças na estrutura do MDS por meio da Medida Provisória (MP) nº 726, de modo que o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e atribuições do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foram incorporados ao MDS.

Naquele mesmo ano, a promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu um Novo Regime Fiscal para a União nas próximas duas décadas, foi uma das mudanças mais significativas para a Política de Assistência Social. Essa emenda foi proposta

pelo governo de Michel Temer com o intuito de promover o equilíbrio das contas públicas. A partir de 2017, a medida impôs um limite aos gastos públicos, “fixou limites individualizados para as despesas primárias de cada um dos três Poderes, do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU) para vigorar por vinte anos” (IPEA, 2018, p. 5). Essa emenda constitucional ganhou notoriedade como a “PEC da Morte” ou “PEC do Fim do Mundo”, pois, propunha, por meio de imposição, um teto nos gastos públicos, fixando um limite para as despesas primárias, tais como saúde, educação, previdência e assistência social. Esse limite seria determinado com base no índice de inflação de 2016 (Cardoso, 2021).

A partir desta PEC, em 2017 o teto será definido com base na despesa primária paga em 2016, com a correção de 7,2%, que é inflação prevista para este ano. Para 2018, os gastos federais só poderão aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A inflação a ser considerada para o cálculo dos gastos será a medida nos últimos 12 meses, até junho do ano anterior. Assim, em 2018, por exemplo, a inflação usada será a medida entre julho de 2016 e junho de 2017 (Brasil, 2016a, p. 2).

Por outro lado, o Governo Federal criou o programa Criança Feliz, instituído pelo Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016

[...] com previsão orçamentária de R\$ 328 milhões para o ano de 2017, que segundo críticos, tal programa fortalece e reforça o conservadorismo, o clientelismo, e o paternalismo, negando o direito conquistado constitucionalmente em 1988 com a inclusão da Assistência Social como direito social (Forte; Araújo; Sousa, 2019, p. 5).

Ainda, segundo as autoras:

[...] outra postura política que assevera a conjuntura atual da Política de Assistência Social é que recentemente foi anunciado pelo governo federal, numa tentativa de economizar, para cumprir a meta de ajuste fiscal, um corte e cancelamento de benefícios do Bolsa Família e dos Benefícios de Prestação Continuada, além de suspender o reajuste de 4,6% que seria aplicado ao Bolsa Família este mês (Forte; Araújo; Sousa, 2019, p. 6).

As transferências de renda, tiveram um papel importantíssimo para a superação da fome e de várias vulnerabilidades dos cidadãos brasileiros, pois há uma relação ampla entre pobreza extrema e a condição de subalimentação. A redução de recursos do Bolsa Família é origem de grande preocupação, especialmente quando se considera suas implicações prospectivas e a possível reincidência no Mapa da Fome. Um conjunto de iniciativas que engloba programas de

transferência de renda e o sistema de previdência social impediram retrocessos nos índices sociais avaliados durante o período de 2011 a 2014, portanto, dismantlar essa estrutura de suporte em meio à conjuntura econômica de crise, teria consequências desastrosas (Prazeres, 2016; Cardoso, 2021).

Desse modo, como anteriormente citado, os impactos dos últimos acontecimentos, sobretudo após o “golpe parlamentar”, ofereceram desafios para a Política de Assistência Social e impactos para os cidadãos.

O Brasil, desde o golpe parlamentar de 2016 (com o apoio do empresariado, judiciário e grande mídia), um momento de inflexão (Demier, 2017), avança a passos largos rumo à exacerbação do neoliberalismo<sup>17</sup>, com aprofundamento das contrarreformas e privatizações. A eleição de 2018 quebrou o “ovo da serpente” e alçou ao poder um governo de extrema direita, ultraneoliberal<sup>18</sup> e neofascista (Boschetti; Behring, 2021, p. 70).

O então presidente eleito em 2018, Jair Messias Bolsonaro, incorporou o MDS ao Ministério da Cidadania, cuja Secretaria Especial do Desenvolvimento Social assumiu a Política Nacional de Assistência Social, em 2019.

### **2.1.1 A pandemia e a Política de Assistência Social**

O Brasil enfrentou inúmeros desafios para conter a propagação e os impactos devastadores da pandemia da Covid-19. Segundo o Ministério de Saúde (MS), no Brasil<sup>19</sup> tem um total de 711.792 óbitos, o que demonstra que o impacto da pandemia no país afetou as famílias em todo território nacional. No estado do Paraná, segundo os dados do MS, mostra que o estado registrou 46.690 óbitos, só no município de Maringá, localizado no estado, registrou 1.878 óbitos, por coronavírus.

Diante de tantas demandas políticas, econômicas e sociais, com o desmonte<sup>20</sup> das políticas públicas e a pandemia da Covid-19 em 2020, mais uma vez revelou as condições de desigualdades estruturais históricas vivenciadas no país, instituído na dominação do capital

---

<sup>17</sup> “O que se pode denominar ideologia neoliberal compreende uma concepção de homem (considerado atomisticamente como possessivo, competitivo e calculista), uma concepção de sociedade (tomada como um agregado fortuito, meio de o indivíduo realizar seus propósitos privados) fundada na ideia da natural e necessária desigualdade entre os homens e uma noção rasteira da liberdade (vista como função da liberdade de mercado)” (Netto; Braz, 2006, p. 226).

<sup>18</sup> Ver detalhes em Del Castro (2019).

<sup>19</sup> Até a data de 24 abril 2024.

<sup>20</sup> Ver detalhes em Silveira (2021, p. 34).

sobre o trabalho. “Essa combinação perversa, mórbida e tóxica nos levou ao lugar que ocupamos hoje na pandemia, mas é fato que tal projeto já encontra um país dilacerado pela crise econômica e social” (Boschetti; Behring, 2021, p. 68).

O governo de Jair Bolsonaro, abriu as portas para a aceleração das políticas ultraconservadoras<sup>21</sup> que encontraram um terreno fértil para sua ampliação, sem medidas de contenção para a garantia dos direitos sociais e demais conquistas constitucionais da classe trabalhadora (Castillho; Lemos, 2021).

[...] Bolsonaro utiliza o Estado para subjugar qualquer possibilidade de vida ao poder da morte. Não se trata de ações desconexas, eventuais, pontuais ou excepcionais, trata-se, sim, de ações políticas que se transformaram em regra e não em exceção, que define quem importa e quem não tem importância, quem é essencial e quem é descartável (Castillho; Lemos, 2021, p. 271).

Desta forma, ainda segundo as autoras, os sucessivos cortes na saúde pública, na assistência social e na previdência social influenciaram diretamente as ações do Estado, especialmente no que se refere ao enfrentamento dos efeitos da pandemia no país, já que “quando a pandemia chega ao Brasil, encontra um país com 12,6 milhões de desempregados(as)” (Boschetti; Behring, 2021, p. 74). Para Oliveira e Fernandez (2021, p. 288), “o impacto do encolhimento do investimento do Estado nessa política (saúde), somado ao aumento das taxas de desemprego e ao consequente empobrecimento da população, promove o aprofundamento da vulnerabilidade social no Brasil”.

Bolsonaro resolveu lançar todas as fichas na negação da gravidade do coronavírus (Avritzer; Kerche; Marona, 2021), contudo, por meio do Decreto Federal nº 10.282, de 20 de março de 2020, a Política de Assistência Social foi reconhecida como serviço essencial, que traz em seu § 1º: “São serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, tais como: II - assistência social e atendimento à população em estado de vulnerabilidade” (Brasil, 2020a), de modo que, para a reorganização da Política de Assistência Social no contexto da pandemia, no âmbito da gestão do trabalho e da gestão dos trabalhadores, cita-se as Portarias nº 369, nº 54 e nº 58, de 2020<sup>22</sup>.

As medidas governamentais tomadas foram insuficientes e desarticuladas do contexto de crise que afetaram de modo direto as condições de vida e subsistência das pessoas em vulnerabilidade econômica, mas “o governo Bolsonaro, em meio à pressão do Congresso,

---

<sup>21</sup> Empregamos a expressão ultraconservadora para ressaltar de que modo o neoconservadorismo da extrema direita recupera os elementos aristocráticos típicos dos primórdios do pensamento conservador (Leher, 2020).

<sup>22</sup> Ver detalhes em Luzia e Liporoni (2020).

liberou um aporte extraordinário de R\$ 2,5 bilhões para fortalecer as atividades do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)” (Castilho; Lemos, 2021, p. 274), possibilitando que municípios com maior ocorrência de Coronavírus tivessem condições de prover Benefícios Eventuais à população em vulnerabilidade.

A Medida Provisória nº 953/20 previu ações de enfrentamento, no campo da saúde pública, ao Coronavírus no contexto do SUAS, atendendo tanto usuários/as cadastrados/as, quanto àqueles/ as que se encontram sem as mínimas condições de prover seus sustentos (Brasil, 2020b).

Ademais, estabeleceu-se o Auxílio Emergencial<sup>23</sup> pela Lei nº 13.982/2020, o qual foi planejado e implementado pelo Governo Federal para atender às famílias e os indivíduos que tiveram as suas condições de subsistência comprometidas e/ou agravadas pela crise da Covid-19.

[...] para a classe trabalhadora sem rendimento o governo federal propôs o auxílio emergencial no valor de míseros R\$ 200,00 (que foram recompostos pelo Congresso para R\$ 600,00), a suspensão dos contratos de trabalho com redução salarial e a facilidade para empregadores interromperem os contratos de trabalho. Dos 108 milhões de trabalhadores(as) que solicitaram o auxílio emergencial, somente 68 milhões receberam, chegando a 44% dos domicílios brasileiros. Em contraposição, somente 4,2 milhões solicitaram seguro-desemprego até agosto de 2020. Esses números mostram a redução cada vez maior dos direitos trabalhistas e a ampliação do benefício assistencial na reprodução da força de trabalho (Boschetti; Behring, 2021, p. 78).

Tais ações não foram suficientes para atender a demanda da população diante do acesso burocratizado, sendo que a concessão do benefício com critérios excludentes e com condicionalidades ao enquadramento de pessoas e famílias evidenciou as condições medíocres de sobrevivência, contribuindo para ampliar cada vez mais os índices de desigualdade social no país, pois, para a população ter acesso ao auxílio emergencial, vinculado à política de assistência social, era preciso inscrição prévia no Cadastro Único – CadÚnico ou inscrição por meio de aplicativo de celular.

---

<sup>23</sup> De acordo com Leal *et al.* (2022, p. 315) essa medida é bastante polêmica. “O debate público a coloca tanto como uma ferramenta para reduzir, de forma imediata, alguns efeitos econômicos da pandemia, sob os ditames do Ministro da Economia, Paulo Guedes, e de sua política econômica ultraliberal, quanto como um mecanismo para a popularidade política, com vistas à reeleição do atual Presidente da República. Esse duplo espectro se vincula, ainda, a um terceiro elemento de ordem concreta, que se refere à reprodução imediata da vida dos trabalhadores brasileiros, visto que possibilita – ainda que o benefício esteja muito abaixo do valor relativo à necessidade da reprodução – algum nível de acesso material à riqueza social, considerando que o pagamento beneficia em torno de 120 milhões de pessoas (o que corresponde a 57,3% da população brasileira)”.

Inicialmente limitado a apenas uma inscrição por aparelho, “ignoraram-se dados ou deixou-se de levantar informações prévias acerca do acesso às tecnologias da informação e comunicação e mesmo à internet por parte da população que seria o ‘alvo’ do benefício, como pessoas em situação de rua, por exemplo” (Freitas, 2021, p. 11).

O Governo Federal implementou o auxílio sem dialogar previamente com os estados e municípios, e as informações foram fornecidas de forma truncada, dificultando o acesso a orientações adequadas, inclusive para gestores e trabalhadores do SUAS (Freitas, 2021). Ressalte-se que, apesar do auxílio estar vinculado ao CadÚnico, o governo não consultou os estados e municípios quanto à sua operacionalização, desconsiderando o SUAS implementado no país, com serviços nos mais de cinco mil municípios, lócus de residência e busca de acesso pela população (Alves; Siqueira, 2020; Figueiredo, 2020; Silva, 2020).

É sabido que a pandemia da Covid-19 trouxe consideráveis alterações na forma de materialização e operacionalização do SUAS e, conforme Luzia e Liporoni (2020, p. 12), “mesmo que o governo federal a reconheça como ‘serviço essencial’, sabe-se que a assistência social talvez não atinja esse patamar, pois sua concretização requer investimentos financeiros e humanos”, o qual o próprio governo não tem a intenção de realizar.

Em dezembro de 2021, o Auxílio Emergencial chegou ao fim, de acordo com Freitas (2023, p. 1), “deixando mais de 22 milhões de brasileiros desamparados, já que não faziam parte de outro programa social”.

No mesmo ano, em meio a todo o caos da pandemia, o governo aprovou a Medida Provisória (MP) nº 1.061/2021, que instituiu o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, extinguindo o Bolsa Família e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

De acordo com Oliveira (2022, p. 1):

A quantidade de famílias aptas a receber o Auxílio Brasil, mas que ainda não receberam o benefício, é de 2,78 milhões, segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), com base em dados registrados até abril deste ano. Em relação a março, houve um aumento de 113% na quantidade de famílias na espera. É a maior fila desde novembro de 2021, quando a demanda reprimida por família chegou a 3,1 milhões e quando o Bolsa Família foi substituído oficialmente pelo novo programa.

A população já estava empobrecida devido às altas taxas de desemprego, à elevação da inflação e ao emprego informal, de modo que, ainda segundo a autora “especialistas em benefícios e assistência social associam a fila do Auxílio Brasil diretamente ao desmantelamento do Sistema Único de Assistência Social – SUAS” (Oliveira, 2022, p. 2).

Em meio a tantas demandas sociais, no final do ano de 2022 tivemos um momento histórico e político marcante, as eleições para presidente, que trouxeram mudanças significativas, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito, refletindo a vontade da maioria dos brasileiros. Um novo panorama político está dado, paralelamente, a OMS decreta o fim da pandemia da Covid-19 em maio de 2023 (OPAS/OMS, 2023). Com a vitória de Lula, o país se prepara para um novo Governo, pautado por um projeto político distinto, sua liderança simboliza uma abordagem que promete reconfigurar as prioridades nacionais.

A Medida Provisória nº 1.164, de março de 2023, convertida à Lei nº 14.601/2023, instituiu o novo Programa Bolsa Família, alterando a LOAS de modo que o novo programa também tem suas condicionalidades. Em junho de 2023, o presidente Lula revogou dispositivos da Lei nº 14.284/2021, que instituiu o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil.

O histórico exposto nesta seção permitiu-nos entender que a construção e a existência das políticas sociais no Brasil é fruto do capitalismo, portanto, o enfrentamento da pobreza perpassa de forma sistemática por essa política, que tem sua configuração sob a perspectiva do neoliberalismo, que traz uma nova forma de estruturar esse cenário, mantendo sua condição de dirigente, embora alterando os elementos do consenso de classes e, exercendo um papel de mediador e/ou administrador da pobreza, prestando socorro às mazelas do capitalismo na gestão do *status quo*.

Desta forma, percebe-se que no Brasil, apesar de se ter uma Constituição chamada de cidadã, que assegura a universalização do atendimento, a igualdade e qualidade dos serviços prestados à população, as políticas sociais ainda são operacionalizadas com características que vão na contramão de tais princípios, de modo que, o Estado vem utilizando os recursos públicos no financiamento da acumulação do capital em detrimento do financiamento da reprodução do trabalho.

## 2.2 PARTICIPAÇÃO POPULAR, CONTROLE SOCIAL E OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No Brasil, houve várias transformações e um forte processo de redemocratização a partir da década de 1980, desencadeando a reconstituição das estruturas do campo político, com a marcante presença de novos atores sociais, por meio dos movimentos sociais, prefeitos, governadores, entre outros comprometidos com a sociedade civil (Tonella, 2004). Novos espaços de formulação de políticas públicas surgiram e a sociedade civil passou a ser protagonista por meio da participação social.

O esforço da sociedade organizada para interferir nos rumos do texto constitucional alavancou experiências de participação social que começaram a ser implementadas pelo Brasil afora na forma dos conselhos gestores. Vislumbra-se a possibilidade da partilha do poder e isso significa construir efetivamente a função pública do Estado, em outras palavras, significa desprivatizar o uso que se faz tanto dos espaços como dos recursos públicos (Tonella, 2004, p. 140).

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) é o principal marco legal que consolida os direitos e prevê diversos dispositivos, tais como a participação dos cidadãos na formulação, implementação e controle social. Conforme Souza (2004, p. 81) “a participação se produz na dinâmica da sociedade e se expressa na realidade cotidiana, se consolida para o enfrentamento dos desafios sociais e resulta da realidade vivenciada pelos sujeitos”.

“Participação” é, a um tempo só, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais (Lavallo, 2011, p. 33).

No caso brasileiro, a participação emerge como demanda da sociedade civil ainda no bojo da luta pela afirmação das liberdades democráticas afirmam Abers, Serafim e Tatagiba (2014), pois a democracia pressupõe que a sociedade civil participe efetivamente desde a elaboração até a execução do orçamento público ratificada pela CF/1988, que traz em seus fundamentos vários direitos que os cidadãos passaram a exercer, entre estes a “co-gestão da coisa pública” (Tonella, 2004, p. 140) e solidifica a criação dos conselhos de políticas públicas nos três níveis de governo. O quadro 3 demonstra alguns artigos que consolidam a participação popular.

Quadro 3 – Artigos da CF/1988 traz a consolidação da participação popular

Artigos	Definições
Art. 1º, § 1º	Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.
Art. 5º - XXXIII	Receber informações das autoridades: Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral
Art. 5º - XXXIV: são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:	a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;
Art. 5º - LXXIII	Promover ações judiciais e representações: qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.
Art. 29º - XII	Cooperar por meio de associações no planejamento municipal: cooperação das associações representativas no planejamento municipal;
Art. 31º, § 3º	Fiscalizar as contas públicas: As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.
Art. 74º, § 2º	Denunciar irregularidades ou ilegalidades. Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado
Art. 194º - VII	Assegura a participação da comunidade na gestão das políticas sociais (saúde, previdência e assistência social) Caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.
Art. 198º - III	Participar dos conselhos de gestão de saúde: participação da comunidade.
Art. 204º - II	Participar dos conselhos de gestão da assistência Social: participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.
Art. 206º - VI	Participar dos conselhos de gestão da Educação: gestão democrática do ensino público, na forma da lei.
Art. 227º § 1º	Dispõe que o Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais.

Fonte: Elaborado pela autora (2024), com base na Constituição Federal (Brasil, 1988).

O Decreto-lei n.º 201/67, art. 5º, autoriza os cidadãos à denúncia do Prefeito (I - A denúncia escrita da infração poderá ser feita por qualquer eleitor, com a exposição dos fatos e a indicação das provas) e a Lei de Responsabilidade Fiscal n.º 101 de 2000, em seus artigos 48º e 49º, assegura à população o acesso à prestação de contas, aos planos e diretrizes orçamentárias

e demais instrumentos de transparência vinculados à gestão fiscal (Brasil, 1967). A participação cidadã é fundamental para garantir a eficácia da ação política, uma vez que capacita cada pessoa a influenciar as decisões que impactam o bem-estar da comunidade (Pereira; Grau, 1999).

Existem em funcionamento no Brasil diversos mecanismos de controle social. No quadro a seguir definimos o que são as ouvidorias, as conferências, as mesas de diálogos e os observatórios sociais. Na sequência do texto, enfatizamos os conselhos gestores de políticas públicas, que conformam a temática específica desta dissertação.

Quadro 4 – Conceitos de outros mecanismos de controle social

Mecanismos	Definições
Ouvidorias	São canais diretos de diálogo do cidadão com o Estado, dando sentido individual à participação social. Têm por objetivo possibilitar aos cidadãos a busca de informações, avaliar, criticar e aperfeiçoar os serviços e as políticas públicas.
Conferências	São espaços públicos de debates entre o Estado e a sociedade civil e simbolizam a ampliação da participação popular na gestão das políticas públicas. As conferências nacionais são grandes fóruns organizados, em que os diversos segmentos da sociedade debatem as políticas públicas do país.
Mesas de diálogo	Fóruns, audiências públicas e consultas públicas – contribuem para estimular parcerias e ampliar a participação efetiva da sociedade civil, não só a dos movimentos populares, mas também do empresariado, dos trabalhadores, das igrejas, das universidades etc., na formulação e avaliação de políticas públicas.
Observatórios Sociais (OS)	Espaços para o exercício da cidadania, que deve ser democrático e apartidário e reunir o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública.
Obs: Cada Observatório Social é integrado por cidadãos que transformaram o seu direito de se expressar em atitude: em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos. Participam empresários, profissionais, professores, estudantes, funcionários públicos e outros cidadãos que, voluntariamente, entregam-se à causa da justiça social.	

Fonte: Elaborado pela autora (2024), com base em Gadelha (2017, p. 21).

Conforme exposto anteriormente, os conselhos foram a grande novidade das políticas públicas ao longo do processo de redemocratização, de modo que “nos últimos anos, a palavra “conselhos” acabou por se tornar sinônimo de “Conselho gestor de políticas públicas” (Lavalle; Voigt; Serafim, 2016, p. 613). Estes têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado, na qualidade de mecanismos de expressão, representação e participação da população, “o mundo dos significados também evidencia a crescente relevância dessa instância participativa” (Lavalle; Voigt; Serafim, 2016, p. 613). Constituem-se em espaços politicamente organizados que se apresentam como peças centrais na reestruturação de políticas públicas, a exemplo dos conselhos de saúde, da criança e do adolescente, educação e de assistência social.

Conforme Almeida (2015), são instâncias eficazes de controle e participação popular, contribuindo significativamente para o aprimoramento da participação popular, representando um ambiente privilegiado para formas de manifestação da vontade, por intermédio da democracia de caráter deliberativo (órgãos colegiados) e que têm sua composição regida pela paridade (público/privado), “os estudos mostraram que os procedimentos utilizados na escolha dos conselheiros variam entre a eleição e a indicação” (Almeida, 2015, p. 58).

Dois critérios predominam nessa escolha: o reconhecimento do indivíduo pelo seu envolvimento militante na área de política pública de atuação do conselho, ou seja, o reconhecimento de sua trajetória política, e o reconhecimento da qualificação técnica do indivíduo, que está relacionada à sua formação/atuação profissional em uma área de saber afeito às questões discutidas nos Conselhos (Almeida, 2015, p. 58-59).

As indicações dos integrantes governamentais (titulares e suplentes) geralmente são realizadas por indicação do chefe do Executivo, já os membros da sociedade civil são definidos pela lei, normalmente vindos de OSCs, associações de bairro, sindicatos, entre outros, conforme determinado nas normativas de criação e composição das referidas instituições participativas.

Os conselheiros podem ser indicados ou eleitos em fóruns públicos, como conferências ou assembleias, geralmente constituídas por organizações pertencentes a “segmentos” predefinidos em legislação/regulamentos para comporem os Conselhos (como é o caso da saúde, que determina a representação de quatro segmentos: usuários, governo, prestadores de serviço e trabalhadores); podem ser indicados por organizações predefinidas em regulamentos internos para comporem os Conselhos; podem ainda ser indicados por membros do poder executivo, tendo em vista seu pertencimento a uma organização predefinida em legislação para compor os Conselhos (Almeida, 2015, p. 58-59).

O funcionamento dos conselhos ocorre normalmente por meio de reuniões presenciais para cumprir suas funções e atribuições. Reforçamos que Castro (2012) define suas funções como sendo formular, acompanhar, monitorar e deliberar sobre questões relacionadas a políticas públicas, ao passo que para Tonella (2004) a especificidade dos conselhos está balizada pelas seguintes características e atribuições: independência dos órgãos governamentais para o exercício de suas atribuições; competência para formular uma política pública, coordenar as ações e fiscalizar a execução dessa política; gestão de Fundos Públicos destinados a uma política setorial; e composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade.

Com o advento de leis que regulamentaram a participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes do Poder Executivo e de OSCs,

essas instituições foram se organizando e ganhando confiabilidade e eficácia à medida que várias leis passaram a exigir a existência de conselhos como requisito para repasse de verbas.

Os conselhos gestores são importantes porque são frutos de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. Por terem sido promulgados no contexto de uma avalanche de reformas do Estado, de caráter neoliberal, vários analistas e militantes de movimentos sociais desacreditaram os conselhos enquanto possibilidade de participação real, ativa, esquecendo-se de que eles foram reivindicados e propostos pelos movimentos em passado recente. As novas estruturas inserem-se na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam (Gohn, 2003, p. 84).

Presentes na maioria dos municípios no Brasil, “o crescimento do número de conselhos é considerado fenômeno incontestado” (Lavalle; Voigt; Serafim, 2016, p. 612), já que permitem efetivamente uma participação no controle e direcionamento de políticas públicas, sendo importantes instrumentos efetivadores de direitos fundamentais. Nesse sentido, cabe destacar sobre o espraiamento dos conselhos que, segundo Mello (2018, p. 19) são encontrados pelo menos três tipos:

1º Políticas setoriais: voltados para setores específicos e, portanto, não são generalizadoras, como por exemplo, a expansão do mercado interno; 2º Programas específicos: voltados para acompanhar iniciativas constantes do plano de governo ou do orçamento; e 3º Temáticos: direcionados, por exemplo, para direitos das mulheres, políticas raciais, direitos humanos etc.

Os conselhos apresentam-se como peças centrais no processo de reestruturação das políticas e se tornaram referência, pois alguns deles foram definidos pela CF/1988 como obrigatórios e em vários níveis de gestão das políticas são indispensáveis para aprovação de contas e repasse de recursos federais para estados e municípios.

Do ponto de vista jurídico, a participação da sociedade civil foi regulamentada por Leis orgânicas específicas que instituíram os conselhos consultivos e/ou deliberativos. Assim, os Conselhos Gestores, sejam deliberativos e/ou consultivos, resultam do processo de aprovação e posterior regulamentação das várias políticas sociais, como a Lei Orgânica da Saúde – LOS (8.080/90), O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (8069/90), a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (8.742/93), a Lei de Diretrizes Básicas da Educação – LDB (9.394/96). [...] Atualmente esta conquista espraiou-se por outras políticas, tais como Segurança Pública, meio ambiente, desenvolvimento urbano, juventude, entre outras (Vidal, 2011, p. 10).

As legislações citadas têm em suas regulamentações a exigência para a criação dos conselhos gestores e de direitos das respectivas políticas públicas. Assim, o processo de deslocamento do poder do Estado para os municípios agrega para o controle social, já que há participação da sociedade e de seus representantes, que atuam como “ponte” de interação entre o governo e a sociedade civil na gestão de políticas públicas ou programas, com autonomia normativa e legitimados pelos princípios constitucionais da participação e da descentralização político-administrativa.

Isto posto, o controle social tem caráter essencial de participação popular nas políticas sociais, contribui para o aprimoramento das políticas públicas de modo amplo, além da tarefa de fiscalizar, controlar e deliberar sobre tais políticas. Como expõe Correia (2009) a interpretação do termo controle social é ambíguo, podendo ter sentidos diferentes a partir de concepções de Estado e de sociedade civil. Esse termo é utilizado tanto para se referir ao domínio do Estado sobre a sociedade, quanto para a sociedade ou de segmentos organizados dentro dela, sobre as atividades estatais.

Os conselhos por meio do controle social, contribuem para que haja maior transparência nas ações do Estado, de maneira a favorecer a distribuição dos recursos públicos de modo justo, com eficiência e eficácia nos serviços prestados e “ao mesmo tempo, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação” (Dias, 2016, p. 1).

Especificamente com relação aos conselhos, para que a participação e o controle social ocorram há um modo de funcionamento normalizado pelos seus regimentos internos, conforme exemplificado no Quadro 5.

Quadro 5 – Estrutura e Organização dos Conselhos

Estrutura e Organização dos Conselhos		
Or ga niz açã o	<b>I - Diretoria executiva: Presidente, Vice-Presidente e Secretário Executivo</b>	<b>Secretaria Executiva:</b> tem por função subsidiar o conselho com assessoria técnica e apoio administrativo a suas atividades.
	<b>II - Plenário ou Colegiado</b>	<b>Conselheiros e Diretoria:</b> é o órgão colegiado de deliberação máxima de um conselho. Suas reuniões ocorrem uma vez por mês e extraordinariamente quando necessário. De acordo com o Regimento Interno, as deliberações devem acontecer com a maioria dos conselheiros, ou seja, 50% mais um, para que haja quórum.
	<b>III - Comissões Permanentes/temáticas e Grupos de Trabalhos</b>	<b>I - Comissões:</b> possui caráter permanente, tem por função discutir questões relacionadas às normas, financiamento e política, entre outros assuntos pertinentes. <b>II - Grupos de Trabalho:</b> possui caráter temporário para atender a uma necessidade específica.
At os Ad mi nis tra tiv os	<b>Regimento Interno:</b> conjunto de normas administrativas definidas pelo conselho com o objetivo de orientar o seu funcionamento.	
	<b>Ata:</b> documento de registro obrigatório redigida após cada reunião com exposição sucinta dos trabalhos, conclusões, votações de deliberações, e, essas deliberações terão suas decisões externalizadas por meio de Resoluções. Após lavrada, numerada e aprovada pela plenária deve ser assinada pelo presidente.	
	<b>Resolução:</b> são decisões tomadas por órgão colegiado e, embora não raro, podem ser conjuntas quando emitidas por mais de um conselho sobre matéria de interesse mútuo. Serão publicadas no Órgão Oficial do Município.	
	<b>Comunicados:</b> frequentemente têm funções homologatórias, não sendo, por conseguinte, meros atos informativos (internos) sobre as atividades dos conselhos ou de outras instâncias ou atores por eles regulados (externos).	
	<b>Editais e editais de convocação, ratificação e retificação:</b> também dizem respeito a formas de comunicação legal, com funções de homologação nos três primeiros casos e, no último, de correção de atos anteriores.	
	<b>Parecer:</b> remete ao exercício de avaliação das prestações de contas submetidas por órgãos do Executivo municipal ou de atores da sociedade civil vinculados à operação da política, embora não seja o ato administrativo mais utilizado para essa finalidade.	
	<b>Avaliação da prestação de contas de secretarias ou dos fundos setoriais:</b> é exercida com mais frequência mediante resolução.	
	<b>Recomendação:</b> é uma sugestão, advertência ou aviso a respeito do conteúdo ou da forma de execução de políticas e estratégias setoriais ou sobre a conveniência ou oportunidade de se adotar determinada providência.	
<b>Moção:</b> é a forma de manifestar aprovação, reconhecimento, reivindicação ou repúdio a respeito de determinada matéria ou fato correlato à temática do conselho.		
<b>Ofício:</b> é uma correspondência oficial, com papel timbrado e numeração.		

Fonte: Elaborado pela autora (2024), com base em Lavalle, Voigt e Serafim (2016, p. 621-622), Medeiros (2018) e Curi (2020, p. 68).

Os conselhos gestores, além de todos esses atos administrativos, organizam as pré-conferências, em que os profissionais, juntamente com a população debatem os eixos e esses são levados, por meio de propostas, para as conferências municipais que, por sua vez, ocorrem a cada dois anos com o tema pré-definido pelos conselhos nacionais. Em geral, o instrumento que materializa esses espaços é o regimento interno, elaborado pelos Conselhos da área, com a participação da Secretaria ou do Ministério ao qual está vinculado (Petinelli, 2011), com eixos temáticos definidos, tais como financiamento, políticas e controle social.

Essas formas de participação da sociedade civil garantidas pela Constituição Federal de 1988 estruturam, em alguma medida, o Estado democrático de direito em nosso país. Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) um sistema democrático apresenta grandes vantagens, dentre as quais se destaca a possibilidade de regulação do poder, que dificulta a adoção de formas políticas arbitrárias. Portanto, a democracia só é forte quando há participação popular e controle social na vida pública, com os cidadãos exercendo seus direitos com conhecimento sobre a administração de seus municípios, estados e do Governo Federal, cobrando seus governantes e compartilhando a proposição de políticas públicas efetivas.

Como uma forma de desmonte da participação social, Bolsonaro extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da Administração Pública Federal e muitos conselhos que não eram efetivados por lei foram extintos por meio do Decreto nº 9.812/2019 (Brasil, 2019), assim como outros sofreram redução do número de representantes para diminuir o caráter participativo. Atos dessa natureza foram revogados por meio do Decreto nº 11.371/2023 pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 1 de janeiro (Brasil, 2023), buscando retomar o caráter democrático das esferas participativas.

### 2.3 TERCEIRO SETOR E AS ELITES

O Terceiro Setor surge e se fortalece em um cenário conturbado e transitório da política internacional, demarcado pelo avanço da tecnologia, reformas de Estado e sob o ideário do “pensamento único”, que enxerga no capitalismo, vinculado à globalização, o único regime possível e eficaz (Ribeiro, 2003, p. 36). O Terceiro Setor teve sua origem nos Estados Unidos na década de 1970, por John D. Rockefeller III (Oliveira; Souza, 2015), e somente a partir dos anos de 1980 os pesquisadores europeus passaram a adotá-lo.

Assim, só recentemente começou-se a reconhecer a importância desse setor no âmbito da sociedade e da economia contemporâneas, pela sua capacidade de mobilização de recursos humanos e materiais para o atendimento de importantes demandas sociais que, frequentemente, o estado não tem condições de atender; pela sua capacidade de geração de empregos (principalmente nas sociedades mais desenvolvidas, cujos investimentos sociais são bem maiores); e pelo aspecto qualitativo, caracterizado pelo idealismo de suas atividades – enquanto participação democrática, exercício de cidadania e responsabilidade social (Grazzioli *et al.*, 2015, p. 28).

Na América Latina, especialmente no Brasil, esses movimentos começaram a surgir no início dos anos 1950. A princípio, foram iniciativas da Igreja Católica e seus grupos

missionários. Nesse mesmo período, surgiram também outras organizações com interesses políticos e sociais, vinculadas diretamente aos ideais de esquerda e apoiadas por instituições europeias. Mais tarde, esses grupos se opuseram aos regimes ditatoriais que predominavam em grande parte da América Latina, desempenhando um papel crucial para a democracia (Ribeiro, 2003).

Nesse sentido, o Terceiro Setor tornou-se conhecido no meio televisivo em meados da década de 1990, ainda que o surgimento de instituições de origem privada com interesse público seja bem mais remoto. Segundo Bava (1994), as Organizações Não Governamentais (ONGs) – denominação anteriormente popularizada para essas instituições, cuja sigla remetia a organização não governamentais – existem no Brasil há muito tempo.

Em meados da década de 1990] é o nome – organizações não governamentais – que lhes deram o Banco Mundial e as Nações Unidas. Antes eram conhecidas como centro de pesquisa, associações promotoras de educação popular, entidades de assessoria a movimentos sociais (Bava, 1994, p. 97).

Não por acaso, a primeira organização sem fins lucrativos identificada no Brasil foi a Santa Casa de Misericórdia, fundada em 1543, por Brás Cubas em Santos (SP), com o apoio da Igreja Católica, organização ainda existente na contemporaneidade (Oliveira; Sousa, 2015).

Desde então, percebe-se cotidianamente as transformações em sua área de atuação e ocupação de espaço na sociedade e depreende-se que existe um sistema complexo de divisão dos três setores sociais, para a qualidade de vida da sociedade e para a garantia dos sistemas sociais. Nessa divisão, as instituições ligadas ao Estado são as do Primeiro Setor, portanto, responsáveis pela gestão do interesse público e que têm como função servir os cidadãos e garantir os seus direitos, de modo que integram esse setor, o Legislativo, Executivo, Judiciário, autarquias e empresas de economia mista (Calegare; Silva Júnior, 2009).

O Segundo Setor envolve a iniciativa privada e materializa-se em indústrias e empresas ligadas a atividades fabris, ao comércio e aos serviços, sendo que seu principal objetivo é a obtenção de lucro, a manifestação objetiva das organizações capitalistas. Já o Terceiro Setor abrange as instituições de interesse público estruturadas para solucionar determinadas carências da sociedade, que, apesar de serem regidas pelo direito privado, não almejam o lucro, ou seja, não têm fins lucrativos e se dividem em fundações e associações, tendo como uma principal diferença entre a primeira e as demais o capital (Calegare; Silva Júnior, 2009).

Enquanto nas fundações a pessoa jurídica se organiza em torno do patrimônio destinado à consecução dos fins comuns, nas associações e sociedades predominam o elemento pessoal – o agrupamento de pessoas físicas que a compõem (Paes, 2016, p. 36-37).

Para além dos tipos jurídicos de instituições do Terceiro Setor, formalizadas por associações e fundações, as nomenclaturas assumidas variam conforme o período de sua instituição e peculiaridades, podendo ser apresentadas, intituladas ou reconhecidas como: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP); entidade beneficente; institutos; fundações; organização não governamental (ONG) e organização da sociedade civil (OSC). Independentemente do codinome pela qual são publicamente conhecidas, tais organizações dependem da própria sociedade e dos setores público e privado para existirem e trabalharem, trazendo benefícios e gerando impacto social positivo.

[...] a formação do “Terceiro Setor” com o modelo atual, com a participação ativa da sociedade civil em parceria com a Administração Pública, é um resultado do século XX e está intimamente ligada à alteração da forma de se sistematizar as atividades estatais. (Castro, 2017, p. 1).

A Constituição Federal de 1988 ratificou o exercício das organizações sem fins lucrativos por meio do artigo 204: “II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Brasil, 1988).

No ano de 2009, com a organização da política de assistência social por meio da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais – Resolução nº 109/2009, uma série de categorias foram alteradas, definindo o que realmente era pertinente a cada setor, tal como da assistência social, saúde, educação, entre outros, e muitas organizações sofreram com essas mudanças, algumas encerraram seus atendimentos, pois não conseguiram se adequar às novas regras (Brasil, 2009b).

Nesse contexto, surgiu um grande movimento, a fim de conquistar uma regulamentação própria para o Terceiro Setor, em termos das parcerias que eram firmadas entre a administração pública e as organizações, uma vez que estas eram reguladas de forma desigual, baseando-se somente no artigo 116 da Lei de Licitações nº 8666/93, que dispõe de forma bem genérica sobre parcerias nesse segmento.

Desse modo, após grandes lutas, em 01 de agosto de 2014, foi aprovada uma regulamentação específica para o setor, a Lei nº 13.019/2014, o já mencionado MROSC, contando com regulamentações e alterações posteriores, de modo a estabelecer e regular no

âmbito jurídico as parcerias entre a Administração Pública e as OSCs para trabalhar em cooperação mútua em busca de interesse público e recíproco, garantindo celeridade e maior transparência no processo de repasse de recursos públicos para o financiamento de atividades no Terceiro Setor (Brasil, 2014).

Tais organismos, para garantirem a sua autonomia e gestão, contam legalmente com uma diretoria formada, que é representada por seu Presidente. Com base no Código Civil Brasileiro – Lei nº 10.406/2002, as OSCs devem dispor de Assembleias Gerais para a tomada das decisões administrativas, órgão deliberativo responsável juridicamente pelo processo decisório, normalmente composta por todos os associados que possuem voz e/ou voto, desde que estejam com suas obrigações sociais em dia e demais regras e exigências dispostas em seu Estatuto Social (Brasil, 2002).

É exigido pela legislação que a Assembleia Geral não seja formada somente por conselheiros e diretores, deve contar com um número significativo de associados, conforme seu estatuto, garantindo que os associados, com ou sem cargos administrativos participem. Nesta, é eleita a diretoria, órgão responsável pela administração, como expõe Cazumbá (2019, p. 1),

Também denominada de Diretoria Executiva, é o órgão responsável pela administração da associação, podendo ser composta por apenas um presidente, bem como por diversos diretores (financeiro, administrativo, secretário, de projetos, técnico etc.), a depender do tamanho e volume de atividades da entidade. Portanto, seu número é ilimitado, dependendo do que dispuser o estatuto.

Os mandatos dos escolhidos para atuarem na diretoria podem estender-se por um período de 2 anos ou mais, não tendo imposição legal, há a opção de serem reconduzidos, embora seja recomendado que tais mandatos não ultrapassem a 4 anos, afastando, assim, a perpetuação do dirigente com mandato vitalício, prevenindo a percepção de que a organização tem um “dono” (Cazumbá, 2019).

Existem OSCs nas quais um desses indivíduos é o responsável pela gestão efetiva e outras tantas em que as decisões são executadas por um gestor administrativo. Ainda segundo o autor anteriormente citado, a composição da diretoria pode incluir tanto membros eleitos como administradores contratados para essa finalidade.

Seus dirigentes – presidente, tesoureiro ou gestor administrativo – precisam transitar pelo campo intelectual, ter certo conhecimento especializado para administrar de forma adequada, uma vez que as OSCs se relacionam com vários agentes, com os mais diversos níveis de complexidade, dentre estes, o público-alvo atendido e suas famílias, colaboradores, órgãos

reguladores e fiscalizadores, fornecedores, parceiros, a sociedade em geral e, principalmente, com os conselhos de políticas públicas.

Logo o conhecimento, o aprimoramento de habilidades e competências é fundamental por parte dos gestores, para que a gestão se desenvolva com qualidade, primando pela excelência dos serviços, especialmente porque os gestores – que anteriormente argumentamos se tratar de elite política não estatal – são chamados a participar da implementação de políticas públicas nos municípios por meio dos conselhos de políticas públicas.

Depreende-se que, a atuação desses dirigentes impacta diretamente no funcionamento da democracia, pois desempenham um papel crucial na formulação de políticas, opinião pública, agendas e na promoção de seus próprios interesses, em muitos momentos trabalhando em conjunto ou exercendo pressão sobre o governo e as instituições estatais. Desse modo, é pertinente compreendermos quem são, como pensam e de que maneira atuam seus dirigentes, que conformam uma elite política não-estatal, “pois, querendo ou não, são os seus membros que estão no comando do processo decisório e suas decisões afetam um leque grande de pessoas” (Gimenes; Ripari; Ribeiro, 2013, p. 295).

Desenvolvendo essa perspectiva de que se trata de parte da elite política maringense, assumimos o entendimento de Reis e Cheibub (1995, p. 32), de que o comportamento político das “elites é uma das variáveis fundamentais para a explicação de uma ordem política que já se tornou quase consensual. [...] os detentores de recursos escassos desempenham um papel estratégico na vida social”. Portanto, as elites desempenham um papel de extrema importância, devido ao seu prestígio e à influência que estes têm nas decisões políticas e na adoção de uma determinada crença, afetando toda a sociedade.

Infere-se que, os valores e concepções políticas propagados por indivíduos em posições de destaque/influência na sociedade, tais como: líderes empresariais e religiosos, proprietários de mídia, figuras influentes em Organizações da Sociedade Civil (OSC), membros de associações profissionais, entre outros atores, tendem a ser assimilados com maior facilidade pelos cidadãos comuns,

[...] o que torna as elites importantes personagens não apenas na elaboração, mas também na difusão dos elementos que compõem a cultura política de uma nação ou grupo. Entretanto, não apenas pelo prestígio é que a reprodução opera. O controle de posições institucionais chave e o poder de determinar a conduta das instituições podem disseminar mudanças em toda a parcela de uma sociedade, como destaca Wright Mills em “A elite do poder” (1982) (Gimenes, 2014, p. 124).

Na realidade social, os princípios defendidos pelas elites têm maior destaque do que os da população em geral, essa importância é ampliada quando o grupo em questão lidera organizações sem fins lucrativos, envolvidas em projetos com a população em geral, de certa forma, a visão das elites não pode ser menosprezada, dado ao seu papel indiscutível na formulação e execução de políticas públicas (Gimenes; Ribeiro, 2013; Gimenes, 2014; Reis, 2000).

Um ponto extremamente importante na gestão, é a questão da transparência, estabelecida legalmente a partir das orientações legais da Lei Complementar nº 101/2000, que determina as normas para instituições públicas e para todas que recebem recursos de instituições públicas, complementada pelo MROSC (Brasil, 2014) que traz os parâmetros contratuais e de execução das atividades, isto é, a prestação de contas e a publicação das informações e dos processos decisórios sobre as políticas da instituição.

Desse modo, no contexto atual, as OSCs não atuam como mero braço executivo de políticas sociais definidas nas instâncias governamentais, mas como protagonistas que lutam para preservar sua autonomia e o direito de participar dos processos decisórios sobre as políticas públicas e sociais nas quais se envolvem, desde antes da CF/1988. Historicamente, no Brasil, as ONG's se somam às demais entidades e movimentos que lutam pela democratização do país, que lutam por melhores condições de vida para todos (Bava, 1994), na contemporaneidade atuam de modo direto com o público em geral, produzindo algum tipo de transformação social, principalmente na educação cidadã.

Os atores engajados com a participação popular passaram a reelaborar seu discurso em termos de participação cidadã, e o campo dos atores sociais diversificou-se com a multiplicação de organizações não governamentais (ONGs), um tipo de organização engajada em causas não distributivistas – “pós-materiais” –, e amiúde portadora de discursos cifrados na linguagem dos direitos humanos. Assim, o ideário participativo adquiriu feições mais abstratas e foi consagrado, em 1988, como direito do cidadão para além da participação eleitoral (Lavalle, 2011, p. 35).

Desta forma, a participação social fortalece a democracia, contribuindo para a coesão social, sendo alicerce para o progresso social, da igualdade e da equidade. Acredita-se que a democracia participativa se apresenta como um excelente método para abordar e resolver questões primordiais na sociedade brasileira (Lambertucci, 2010). As OSCs têm um papel fundamental na participação social, pois trabalham diretamente com o público-alvo (usuários) das políticas públicas, perpassando por todos os serviços, programas e projetos ofertados a diversos públicos, de acordo com a PNAS:

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (Brasil, 2004, p. 33).

As organizações que compõem o Terceiro Setor devem apresentar representatividade, colaborando para o avanço de políticas públicas e para os mecanismos de integração e coesão social (Hudson, 1999). Observa-se que a representação e a representatividade aparecem como questões cruciais quando tratamos de participação das OSCs na conformação das políticas públicas que atingem diretamente a sociedade civil (Almeida, 2015).

*Mientras que la participación remite al ciudadano en su estatus político individualizado y a un acto de “presentación” de intereses y opiniones que en principio se exhibe a sí mismo de modo legítimo – gracias a la coincidencia entre el agente de esos intereses y opiniones, por un lado, y el sujeto del habla, por el otro–, la verbalización de intereses y opiniones realizada por actores colectivos es siempre un “hablar en nombre de alguien” y, por eso, se constituye ineludiblemente como un acto de “representación”, cuya legitimidad no está dada de por sí, sino que depende del tipo de relación existente entre representantes y representados (Lavalle; Vera, 2010, p. 21).<sup>24</sup>*

Desta forma, o trabalho desse segmento de elite implica refinamento político para aspectos relacionados às discussões sobre o assunto e para que a representatividade aconteça de fato, com as suas lentes focadas à formulação de políticas públicas efetivas, pois, conforme Ferreira (2011, p. 50), o planejamento das políticas públicas “não pode ser visto como um processo ‘de cima para baixo’ (*top-down*), ou seja, em que as decisões são tomadas por autoridades que têm certo controle do processo e que decidem o que e como serão formuladas e implementadas as políticas”. Conforme propõe Oliveira (2006), deve-se levar em consideração no fluxo do processo de planejamento aqueles que estão mais próximos das ações resultantes das políticas, ou seja, ver o processo de “baixo para cima”.

---

<sup>24</sup> Tradução livre da autora: “Enquanto a participação se refere ao cidadão no seu estatuto político individualizado e a um ato de ‘apresentação’ de interesses e opiniões que em princípio se expõe de forma legítima – graças à coincidência entre o agente desses interesses e opiniões, por um lado, e o sujeito da fala, por outro –, a verbalização de interesses e opiniões realizada pelos atores coletivos é sempre ‘falar em nome de alguém’ e, por isso, constitui-se inevitavelmente como um ato de ‘representação’, cujo a legitimidade não é dada por si só, mas depende do tipo de relacionamento entre representantes e representados (Lavalle; Vera, 2010, p. 21).

Há ainda, contudo, uma demanda relevante e muitas vezes menos destacada desses gestores (e de gestores públicos, de modo geral): cabe aos profissionais de equipamentos públicos e privados incentivar e capacitar os atores sociais para a participação popular, para que de fato façam a diferença nesses espaços políticos, pois a “socialização ou treinamento social se dá também em outras esferas, nas quais existe a possibilidade de desenvolvimento de atitudes e qualidades psicológicas intrínsecas à participação” (Pateman, 1992, p. 112), como nas OSCs e nos conselhos.

Trata-se de um direito dos cidadãos de opinar sobre a máquina pública, não somente por meio do voto, mas por meio do controle social de gastos públicos, nos conselhos de políticas públicas, plebiscitos, audiências públicas e conferências, contribuindo na implementação das políticas públicas por meio da garantia de um processo de gestão democrática e social que “deve ser permeada por uma ação política deliberativa, na qual o indivíduo participa decidindo seu destino como pessoa, eleitor, trabalhador ou consumidor” (Ferreira, 2011, p. 53).

No entanto, precisa-se compreender que nem todos os cidadãos são críticos e estão preparados para a participação, pois tem-se que levar em consideração seus conhecimentos e suas vivências, entre outros aspectos políticos, culturais, sociais e econômicos, bem como entender quais são os seus valores, se materialistas e/ou pós-materialistas (Ribeiro, 2011; Okado, 2016), pois compreender como se deu o seu desenvolvimento humano, socioeconômico, cultural, educacional, tecnológico e as mudanças geracionais impactam, suas perspectivas e percepções sobre o processo democrático do país, para assim ter condições de participar politicamente de outras instituições com manifestação de interesse por política após “superar os seus limites da mera sobrevivência que esses indivíduos podem se preocupar com outros temas” (Ribeiro, 2011, p. 76)<sup>25</sup>.

Como expõe Pateman (1992, p. 112) a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas traria diversos benefícios para a democracia e que a principal função dessa participação “é educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de práticas de habilidades e procedimentos democráticos”, pois quanto mais os indivíduos participam das decisões, mais eles se tornam capacitados para a participação.

Entretanto, uma das dificuldades à qualidade da participação de gestores de OSCs e outros representantes da sociedade civil em conselhos e outros espaços institucionais é a

---

<sup>25</sup> “Os elementos básicos do desenvolvimento humano, portanto, são três. As capacidades objetivas que eliminam os constrangimentos à escolha. As motivações subjetivas que levam os indivíduos a agirem de acordo com suas escolhas. A designação legal que, a partir do reconhecimento dos direitos civis e políticos, possibilita a ação a partir das escolhas autônomas” (Ribeiro, 2008, p. 100).

dificuldade em compreender aquilo que está em discussão, já que a efetividade da participação nesse mecanismo depende da capacidade de decodificação da linguagem utilizada para que se possa dialogar, questionar e propor soluções e alternativas ou mesmo encaminhar demandas e explanar sobre necessidades do Terceiro Setor e seu público atendido (Gimenes, 2021).

### 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Em se tratando da metodologia empregada nesta pesquisa, o desenho foi construído em duas etapas: a primeira de seleção das OSCs para as quais buscamos entrevistar os gestores e a segunda de elaboração do instrumento para coleta de dados. O presente capítulo encontra-se dividido em duas seções: a primeira, trata da seleção do objeto de pesquisa e a definição da amostra e, a segunda, aborda o instrumento elaborado para coleta dos dados junto aos gestores de OSCs.

#### 3.1 DELIMITAÇÃO DO OBJETO EMPÍRICO DE PESQUISA

Como objeto analítico desta pesquisa foram selecionadas inicialmente as instituições do Terceiro Setor que possuem cadastro ativo no Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS), vinculado à Secretaria de Assistência Social, Políticas sobre as Drogas e Pessoa Idosa (SAS) antiga SASC do município de Maringá/PR. Depreende-se que em Maringá, no ano de 2018 foram identificados “52 conselhos de áreas, de formatos e de caráter variados, vinculados em sua maioria às garantias de direitos constitucionais” (Curi, 2020, p. 48).

O Conselho vinculado à pesquisa foi criado por Lei municipal sancionada pela Prefeitura Municipal de Maringá, após publicação em Diário Oficial. Uma breve caracterização encontra-se no quadro a seguir.

Quadro 6 – Conselho, Instrumento de Criação e Prefeito

Conselho	Instrumento/ Ano de Criação	Prefeito/Partido
Conselho Municipal de Assistência Social – (COMAS)	Lei de criação 3530/1994, revogada pela 3963/95, al. Lei 8958/2011, alt. 9795/2014.	Said Felício Ferreira – PMDB (1993-1996)

Fonte: Elaborado pela autora (2024), com base em Curi (2020).

De acordo com levantamento da plataforma Mapa das OSCs do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), existiriam em Maringá 2.004 entidades registradas<sup>26</sup>. Por se tratar de plataforma colaborativa em que as próprias organizações podem solicitar seu registro,

<sup>26</sup> Distribuição de OSCs por área de atuação: Assistência social (98); Associações patronais, profissionais e de produtores rurais (114); Cultura e recreação (226); Desenvolvimento e defesa de direitos (515); Educação e pesquisa (105); Meio ambiente e proteção animal (1); outras atividades associativas (344); Outros (50); Religião (620) e saúde (78). Disponível em: <https://mapaosoc.ipea.gov.br/mapa/4115200>. Acesso em: 14 jun 2024.

eventualmente pode haver oscilação dessa quantidade em razão de encerramento de atividades ou ausência de contato para registro, mas depreendemos que se trata de dado oficial atualizado.

Dentro desse universo de organizações, para esta pesquisa foram coletados junto à SAS dados sobre as OSCs cadastradas no COMAS, atualizados no ano de 2022, que indicaram a existência de 37 registros. Tal relação de OSCs continha dados da instituição – como razão social, Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), área de atuação, endereço e contatos – e de seu representante legal – nome completo, telefone e *e-mail*.

### 3.2 INSTRUMENTO PARA COLETA DE DADOS

Para desenvolver a coleta de dados, nos propusemos a realizar uma pesquisa quantitativa e qualitativa a partir da aplicação de questionário tipo *survey*, que consiste na extração de informações sobre opiniões ou características de determinado grupo de pessoas, utilizando uma das ferramentas de pesquisa mais usuais, o questionário (Babbie, 1999; Gimenes, 2011).

O questionário foi predominantemente composto por perguntas objetivas e passíveis de generalização de respostas, mas também contemplando questões discursivas, cujo conteúdo permite o aprofundamento da interpretação sobre as perguntas definidas como escopo analítico, portanto, “a aceitação para participar das pesquisas e o conhecimento, por parte dos pesquisados, de seus objetivos, é uma exigência básica” (Magalhães Júnior; Batista, 2021).

A construção da versão inicial do questionário baseia-se em duas abordagens anteriores junto aos públicos desta pesquisa: entre 2010 e 2011, Gimenes (2011) aplicou um *survey* com gestores de OSCs de Maringá/PR e em 2019 o mesmo autor participou de um projeto desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles – Núcleo Maringá, quando aplicou questionários junto a conselheiros de diferentes áreas também no município (Gimenes, 2021).

O primeiro passo adotado foi selecionar questões dos instrumentos anteriores, já testadas e analisadas, o que denotou tanto a validade científica quanto a possibilidade de, eventualmente em trabalhos posteriores, estabelecer comparações entre os resultados. Na sequência dessa primeira seleção foram consideradas a experiência da pesquisadora e seu orientador, bem como leituras e discussões no processo de orientação, sendo possível definir novas perguntas que comporão as especificidades da pesquisa de mestrado, de modo que a primeira versão do questionário foi elaborada com cinquenta perguntas sobre diferentes temas, os quais serão sistematizados em sete eixos para simplificar sua exposição, quais sejam: 1. perfil sociodemográfico; 2. cultura política; 3. Adesão à democracia; 4. políticas sociais e OSCs; 5. perfil das OSCs; 6. OSCs e pandemia; e 7. Relação das OSCs com conselhos.

Os primeiros quatro eixos dizem respeito especificamente à conformação do perfil dos gestores das organizações, ao passo que o quinto diz respeito às informações gerais sobre a entidade, o sexto às suas atividades e o sétimo, à maneira como o gestor e/ou a OSC se envolve em conselhos. Os últimos dois eixos têm questões sobre a pandemia no que tange ao seu impacto sobre o funcionamento da organização e se esse funcionamento sofreu intervenção de conselhos.

A etapa seguinte à elaboração da versão inicial do questionário foi a realização do pré-teste que buscou compreender se tal instrumento está adequado às necessidades da pesquisa. De acordo com Torini (2016, p. 61), “[...] é extremamente recomendado que haja a realização de um pré-teste, isto é, a aplicação de um “piloto” do questionário com um número reduzido de respondentes, a fim de verificar possíveis erros de construção, fluxo e dificuldades de compreensão do questionário”.

Babbie (1999), Hoss e Caten (2010) e Manzato e Santos (2012) definem a etapa como aquela na qual é realizada a verificação da viabilidade na realização da pesquisa por meio do instrumento proposto, quando se faz necessário avaliar o tempo de aplicação, a clareza dos enunciados e das alternativas de respostas, a necessidade e a condição do manuseio de cartões de respostas, a complexidade das questões e as percepções de incômodo e reclamações entre entrevistados. O pré-teste foi aplicado com pessoas de perfis que se relacionam ao público-alvo da pesquisa, sendo explicada a importância dessa etapa e que não nos importaremos com as respostas *per se*, mas o feedback sobre o entendimento das perguntas, se as categorias de respostas serão suficientemente adequadas e se haverá algo a ser alterado, inserido ou repensado.

Tendo em vista que será um questionário autoaplicável, não serão necessários cartões de respostas, como aqueles utilizados por Gimenes (2011). Gimenes (2019, p. 38) explica que questionários autoaplicáveis,

São instrumentos de coleta de dados por meio dos quais os próprios respondentes preenchem os questionários. Podem ser realizados de maneira presencial (física) ou virtual (online) e exigem sensibilidade e conhecimento do pesquisador com relação ao seu público-alvo, uma vez que as questões precisam ser claras e permitir ao respondente que as interprete e tenha condições de respondê-las. Assim, os enunciados de comandos das questões devem permitir a leitura fluída e que remeta o respondente à sua autonomia na aplicação do questionário.

Nesse sentido, a primeira rodada de pré-teste foi aplicada junto a seis mulheres com perfis que se relacionam ao público-alvo da pesquisa, sendo que a todas foi explicada a

importância dessa etapa e que não nos importavam as respostas *per se*, mas o feedback sobre o entendimento das perguntas, se as categorias de respostas eram suficientemente adequadas e se havia algo a ser alterado, inserido ou repensado.

Três respondentes participaram de maneira assíncrona, tendo encaminhado suas considerações por *e-mail*, cujos perfis são: A) profissional que atua no Terceiro Setor há mais de dez anos, com formação superior em Ciências Sociais e experiência com pesquisa; B) profissional que atuou no setor público e em conselhos por vários anos, com formação superior em Serviço Social; C) profissional que atua no Terceiro Setor há mais de vinte anos, com formação superior em Serviço Social e experiência em conselhos e com pesquisa.

Outras três respondentes participaram de maneira síncrona e presencial, tendo respondido o questionário no mesmo espaço, o que possibilitou estabelecermos uma conversa posterior sobre suas impressões gerais, para além das observações específicas às questões. Seus perfis são os seguintes: D) profissional que atuou no Terceiro Setor por cerca de doze anos, com formação superior em Marketing e experiência com pesquisa e em conselhos, inclusive tendo ocupado presidência; E) profissional que atuou no Terceiro Setor há alguns anos, com formação superior em História e Serviço Social e experiência em conselhos; e F) profissional que atua no Terceiro Setor há mais de dez anos, com formação superior em Serviço Social.

Após o recebimento dos questionários respondidos por A, B e C e do encontro com D, E e F, sistematizamos suas considerações em um único arquivo, ordenadas por questão, ao que identificamos comentários sobre vinte e uma das cinquenta questões. As anotações podem ser organizadas da seguinte maneira: o primeiro grupo de observações se refere a aspectos de apresentação do instrumento, como a ausência de categoria de resposta “não sei”, o uso de “senhor/a” ou categorias intermediárias como “não concordo nem discordo”; o segundo conjunto de comentários versa sobre dificuldades em responder algumas questões importantes que foram replicadas de pesquisas internacionais e também utilizadas por Gimenes (2011; 2019), como o autoposicionamento ideológico e a bateria de perguntas sobre situações em que concordaria com o fim da democracia por meio da tomada de poder pelos militares; o terceiro tipo de comentários foi sobre ajustes a serem considerados ao abordarmos o funcionamento das OSCs e as relações das organizações e dos gestores com conselhos, como a necessidade de complementar as fontes de recursos da organização, determinar medidas específicas de tempo e o tamanho do espaço para descrição das atividades e das dificuldades no atendimento durante a pandemia.

Após a aplicação do pré-teste, foram realizadas as sistematizações de suas considerações em um único arquivo, ordenadas por questão, e conforme a necessidade foram elaborados os ajustes. O questionário, portanto, ficou com o total de 46 perguntas<sup>27</sup>. Houve nova aplicação com respondentes com menor escolarização e experiência em OSCs e/ou conselhos.

Considerando se tratar de pesquisa com seres humanos, buscou-se respaldo junto ao Comitê Permanente de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da UEM (COPEP), que dispôs de um documento com orientações sobre a dispensa de análise ética de pesquisas envolvendo seres humanos ou seus dados<sup>28</sup>, baseado na Resolução nº 674/2022 do Conselho Nacional de Saúde (CNS), que trata da tipificação da pesquisa e a tramitação dos protocolos de pesquisa no Sistema CEP/Conep, cujo inciso I do artigo 26 explicita que “Art. 26 São dispensadas de apreciação, pelo Sistema CEP/Conep, as pesquisas que se enquadrem exclusivamente nas seguintes situações: I - Pesquisa de opinião pública com participantes não identificáveis” (Brasil, 2022).

A orientação do COPEP remete ainda ao inciso XIV do artigo 2º da Resolução nº 510/2016 do CNS, cuja definição de pesquisa de opinião pública é:

[...] consulta verbal ou escrita de caráter pontual, realizada por meio de metodologia específica, através da qual o participante, é convidado a expressar sua preferência, avaliação ou o sentido que atribui a temas, atuação de pessoas e organizações, ou a produtos e serviços; sem possibilidade de identificação do participante (Brasil, 2016b).

O mesmo documento do COPEP explica os excertos das resoluções do CNS, ressaltando a dispensa de análise de pesquisas dessa natureza:

As pesquisas aqui enquadradas têm como único propósito descrever a valoração que o participante atribui ao objeto de consulta. Como exemplos, pode-se citar pesquisas eleitorais, de mercado e de monitoramento de um serviço, para fins de sua melhoria ou implementação, sem que haja qualquer possibilidade de identificação de participantes pelo/a pesquisador/a, desde o momento da coleta de dados. O entendimento da CONEP é de que as pesquisas de opinião pública, sem possibilidade de identificação do participante, não devem ser submetidas à apreciação pelo Sistema CEP/Conep.

<sup>27</sup> A versão final do questionário, disponibilizada no formulário on-line, encontra-se no Apêndice A.

<sup>28</sup> O documento encontra-se disponível on-line em: <https://www.google.com/url?q=http://www.ppg.uem.br/images/downloads/copep/Orientacoes-dispensa-analise-etica.pdf&sa=D&source=docs&ust=1715123021901475&usg=AOvVaw0JZcXhL1-mjgxEs5Wipm9b>. Acesso em: 24 abr. 2024 (consta no apêndice B desta dissertação).

A coleta de dados foi realizada entre os meses de abril e julho de 2023, com abordagem inicial explicativa sobre a pesquisa e ciência de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Primeiramente, foi encaminhada mensagem com *link* para questionário por *e-mail*, depois realizados contatos via *whatsapp* (aplicativo de mensagens instantâneas) e telefone. Dada à dificuldade e resistência em conseguir contato com gestores de algumas organizações e empecilhos à sua participação – de diversas naturezas, como alegações sobre tempo disponível, interesse, entendimento de que não contribuíram e restrição em tratar sobre aspectos que tangenciam a política porque “a entidade não se relaciona com política e nem a discute”<sup>29</sup>, presente nos discursos de algumas OSCs de matriz religiosa – alteramos a perspectiva amostral para uma amostra por conveniência.

Conforme Gimenes (2019), trata-se de uma amostragem cuja composição decorre das escolhas do pesquisador ou daqueles que compõem o objeto da pesquisa por aspectos relacionados a elementos que implicam na ausência de aleatoriedade total, como disponibilidade de contato ou acesso aos respondentes, por exemplo, o que denota atenção ao limite desta abordagem pela impossibilidade de generalização dos resultados (Teixeira; Zamberlan; Rasia, 2008).

Considerando que ainda não há na literatura acadêmica debate sobre a denominação específica para a estratégia metodológica de divulgação de questionários *on-line* a potenciais respondentes, classificamos nossa ação de divulgação dos questionários às OSCs que conforma a relação de 37 entidades como amostragem por conveniência no sentido de que o preenchimento do formulário dependia do interesse e disponibilidade dos gestores em participar. O questionário foi disponibilizado via *GoogleForms* e obteve 33 respostas.

De acordo com Andres *et al.* (2020) e Almeida (2023) as plataformas digitais disponibilizam uma gama de recursos e ferramentas, entre estas está o *GoogleForms*, um aplicativo para criação de formulários online que integra um conjunto de ferramentas do *Google for Education*, que dá suporte em pesquisas acadêmicas. Tal ferramenta oferece possibilidade de elaborar questionários para pesquisas e avaliações personalizadas de forma rápida e eficiente, possui um banco de modelos prontos que podem ser utilizados e alterados conforme a necessidade de cada usuário, as cores, imagens e logos podem ser personalizados e ainda é possível determinar que tipo de resposta deve ser inserida, quantitativas ou qualitativas (textos) com tamanhos definidos e tempo de acesso pré-determinados.

---

<sup>29</sup> Um relato detalhado da realização da pesquisa de campo encontra-se no Apêndice C.

Ainda segundo as autoras, a plataforma é gratuita e foi disseminada principalmente no período da pandemia da Covid-19 na área da educação, considerando as possíveis customizações de uso, desde o Ensino Fundamental até o Ensino Superior. Destarte que proporciona economicidade de recursos financeiros para os pesquisadores por não precisar de impressão e a aplicação presencial, é de fácil acesso, pois permite que os pesquisadores enviem aos respondentes via e-mail ou link, onde todos podem responder de qualquer lugar em seu tempo disponível, além de que pode ser utilizado em qualquer tipo de dispositivo móvel. De acordo com Andres (2020) a responsabilidade e o risco de não receber os questionários respondidos são exclusivamente dos pesquisadores.

Com relação à estratégia de aplicação de questionário autorrespondido *on-line*, não há consenso na literatura sobre seus limites e possibilidades, contudo evidenciamos especialmente o recente uso recorrente em pesquisas desenvolvidas a partir do período pandêmico, bem como reconhecemos que o limite do uso de tal ferramenta tecnológica é o mesmo que incorre em outras pesquisas de opinião pública – independentemente de serem questionários autoaplicáveis, aplicados presencialmente ou *on-line* – de que os respondentes não expressem com veracidade aquilo que lhes é perguntado, algo que estudos recentes no campo do comportamento político afirmam ser distribuídos entre as populações de modo a não influenciar os resultados das pesquisas, além de que há idiosincrasias nas maneiras como os indivíduos se posicionam com relação a aspectos de natureza política (Gimenes; Borba, 2019).

## 4 OS GESTORES, AS ORGANIZAÇÕES, O CONSELHO E A PANDEMIA

Ao iniciar este capítulo, é importante situar o contexto da pesquisa. Esta foi realizada no Município de Maringá, no noroeste do estado do Paraná, com área territorial 487,012km<sup>2</sup> e que atualmente possui uma população de 409.657 pessoas, tendo densidade demográfica de 841,16 habitantes por quilômetro quadrado, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,808 com o Produto Interno Bruto – PIB *per capita* anual de R\$ 51.908,79, na comparação com outros municípios do estado, ficava nas posições 100 de 399 entre os municípios do estado e na 876 de 5570 entre todos os municípios (IBGE, 2023). Dados do Censo de 2022 denotam que o município teve um aumento da população de 14,73% em relação ao Censo anterior (2010). A população é predominantemente urbana, composta por 52% de mulheres e 48% de homens. Uma vez identificado o local em que a pesquisa está sendo desenvolvida, é possível caracterizá-los.

Este capítulo, dedica-se às análises empíricas dos dados coletados e sistematizados da pesquisa, encontra-se dividido em três seções, quais sejam: a primeira apresenta a caracterização das organizações pesquisada e a sua relação com os conselhos gestores de políticas públicas, a segunda,, a caracterização dos gestores e sua relação com as organizações da sociedade civil e os conselhos e a terceira, sobre a percepções dos gestores acerca da atuação do Conselho Municipal de Assistência Social – COMAS e a pandemia da Covid-19.

### 4.1 CARACTERIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES E SUA RELAÇÃO COM OS CONSELHOS

Em meio ao complexo cenário das Organizações da Sociedade Civil (OSCs), compreender o perfil e a dinâmica dessas instituições é de extrema importância para analisar sua atuação e o seu impacto. Isto posto, inicialmente destacamos que as OSCs pesquisadas estão classificadas por tempo de atuação da seguinte forma: há 2 em funcionamento entre 1 a 5 anos, há 3 em funcionamento entre 6 a 15 anos, há 5 em funcionamento entre 16 a 25 anos, há 1 em funcionamento entre 26 a 30 anos, há 6 em funcionamento entre 31 a 40 anos e há 16 entre funcionamento há mais de 41 anos. Portanto, temos 66,67% das OSCs em funcionamento a mais de 30 anos, o que denota a persistência de sua atuação em distintos contextos sociopolíticos, desde a expansão dos mecanismos de participação à luta pelo reconhecimento e formalização do trabalho desenvolvido e os desafios ante aos governos com projetos políticos que não reconhecem a sua importância.

Nesta conjuntura, investigar a articulação estratégica entre as OSCs e os Conselhos emerge como ponto principal. Esta análise traz à luz a diversidade de setores abrangidos pelas OSCs, mas também destaca a importância da interação efetiva com os Conselhos como um elemento essencial para promover mudanças significativas por meio da participação social.

A tabela 1 traz um panorama sobre os setores de atuação das OSCs de Maringá que responderam à pesquisa, que foi direcionada àquelas com cadastro junto ao COMAS, de modo que a maioria das organizações atua na política de assistência social, mas há também aquelas com atuação em outros setores.

Tabela 1 – Setor de atuação das OSCs

<b>SETORES DE ATUAÇÃO</b>	<b>%</b>
Assistência social	81,82
Defesa de direitos	12,12
Cultura e recreação	6,06
Educação e pesquisa	6,06

Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados coletados (2023).

Para além da assistência social (81,82%), foram mencionadas a atuação na garantia e defesa de direitos (12,12%) e nos setores de cultura e recreação e de educação e pesquisa. Saliente-se que o total de respostas ultrapassam os 100% devido a um questionário com indicação de que a OSC atua em três áreas: assistência social, educação e cultura.

Um ponto extremamente importante para as OSCs diz respeito ao sustento financeiro, recursos essenciais para o desenvolvimento dos projetos, pagamentos das despesas com água, luz, internet, recursos humanos, entre outros. O questionário contemplou questão sobre o tema.

Tabela 2 – Fontes de recursos

<b>PROPORÇÃO DAS FONTES DE RECURSOS</b>	<b>%</b>
Doações de voluntários (pessoas físicas)	84,85
Editais de chamamentos públicos	66,67
Eventos realizados pela OSC	66,67
Empresas privadas	42,42
Prestações de serviços e/ou venda de produtos	30,30
Parcerias com outras OSCs	30,30
Editais de organizações nacionais ou internacionais	15,15

Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados coletados (2023).

A tabela acima oferece um panorama de como as instituições estão se mantendo financeiramente, com ênfase ao entendimento sobre suas fontes de recursos principalmente no período da pandemia, em que o maior percentual (84,85%) correspondeu a doações de voluntários (pessoas físicas), reafirmando o compromisso que a sociedade civil tem com o

terceiro setor. Conforme mencionado anteriormente, a definição do Terceiro Setor é atuar voluntariamente junto à sociedade visando seu aperfeiçoamento, desta forma, as instituições investem na sociedade e estas contribuem com o trabalho e/ou financeiramente. Seguido de recebimentos de recursos decorrentes de Editais de chamamento públicos e de eventos realizados pela OSCs (66,67% cada).

No questionário havia espaço ainda para informação de outras fontes, no qual dois respondentes informaram parceria e convênio com a prefeitura, que pode estar relacionado ao edital de chamamento, como apresentamos, e que denota que nem todos os gestores têm total compreensão sobre termos técnicos. Ainda, foram mencionadas ações específicas para arrecadação de fundos, como bazares, rifas, telemarketing, destinação via Nota Paraná<sup>30</sup> e parcela (70%) da aposentadoria dos idosos para uma OSC que atua como instituição de longa permanência desse público.

As OSCs para fins de funcionamento legítimo, devem realizar a inscrição nos conselhos municipais de Assistência Social. Conforme o artigo 9º da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS): “O funcionamento das organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso” (Brasil, 1993). Assevera Evangelista (2008, p. 1), assim, a entidade de assistência social:

[...] só terá seu funcionamento como legítimo se obtiver registro no CMAS de seu município. Entretanto, diante da burocracia enfrentada, os requisitos exigidos para tanto devem ser restritamente observados. Com isso, uma entidade que não preenche os requisitos para ser registrada no CMAS deve reavaliar sua atuação (Evangelista, 2008, p. 1).

Sabe-se que as exigências dos Conselhos são, de fato, um impedimento a muitas OSCs. Uma das iniciativas desenvolvidas com vistas ao fortalecimento do Terceiro Setor no município foi a criação da Associação Maringaense de Organizações da Sociedade Civil (AMOSC), que, “de acordo com seu Estatuto Social, a associação tem como missão institucional contribuir para o fortalecimento institucional das OSCs auxiliando-as a se estruturarem e a executarem de maneira eficaz e efetiva os seus objetivos institucionais” (Gimenes, 2020, p. 41).

---

<sup>30</sup> A lei estadual nº 18.451/2015 estabelece as diretrizes do Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado do Paraná – Nota Paraná. O decreto estadual nº 8249/2017 prevê que entidades sociais podem ser favorecidas pelos créditos dos documentos fiscais emitidos nas operações abrangidas pelo Programa, exclusivamente quando o consumidor não apresentar a sua própria identificação e, a seu critério, destinar os créditos a uma entidade de sua escolha (Disponível em: <https://www.notaparana.pr.gov.br/busca?termo=lei-estadual-no-184512015>. Acesso em: 14 maio 2024).

Tal associação foi fundada em 2016 por um conjunto de 11 instituições e está atualmente composta por 16 OSCs de Maringá. Sua finalidade, segundo Souza (2018, p. 56) é de se colocar “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”.

No momento da coleta de dados desta pesquisa, identificamos que 11 OSCs cujos gestores responderam ao questionário atuam em organizações que participam da Associação Maringaense de Organizações da Sociedade Civil – AMOSC, assim a expectativa é de que a articulação em rede contribua para o desenvolvimento de atividades como capacitações que permitam a circulação de informações e o fortalecimento de suas atividades, a exemplo de projetos desenvolvidos em parceria pela AMOSC com instituições de ensino superior com vistas à capacitação de gestores, trabalhadores, voluntários e usuários (Gimenes; Souza; Santiago, 2018).

Conforme Souza (2018), a AMOSC é uma estratégia que permite às OSCs a maior inserção e capilaridade de interações na comunidade de políticas públicas em que atuam, uma vez que antes que uma política seja adotada, é fundamental que todos os membros dos grupos associados ao debate tenham oportunidades igualmente eficazes para compartilhar sua visão sobre como essa política deveria ser.

Com relação aos conselhos, é importante destacar que a conformação do conhecimento e de redes de contatos também é perpassada pela atuação. Assim como a AMOSC permite a inserção mais efetiva dos gestores e das OSCs na comunidade de políticas públicas, também a participação em mais de um espaço participativo de políticas é relevante, especialmente pelo fato de que a política de assistência social – foco desta pesquisa – é multifacetada e transversal com relação à interpenetração em outras áreas.

Nesse sentido, a tabela a seguir apresenta um panorama das OSCs pesquisadas em relação ao vínculo em conselhos e demonstra que há uma participação social efetiva dos gestores, especialmente porque a maioria (75,76%) está inscrita em mais de um conselho, consideradas as distintas esferas políticas.

Tabela 3 – Vínculo por Conselho

NÚMERO DE RESPONDENTES	QUANTIDADE DE OSC COM VÍNCULO POR CONSELHO (GERAL)				
	1	2	3	4	5
33	08	14	08	02	01
<b>Vínculo em dois Conselhos</b>					
<b>Conselho</b>		<b>Quantidade</b>			
COMAS E CMDCA		09			
COMAS E CMDPI		04			
COMAS E CMDPD		01			
<b>Vínculo em três Conselhos</b>					
<b>Conselho</b>		<b>Quantidade</b>			
COMAS, CMDCA, CMDPD		03			
COMAS, CMDCA, CMDPI		02			
COMAS, CMDCA, CONSEA		01			
COMAS, CMDCA, COPEAS		01			
COMAS, CMDCA, COMAD		01			
<b>Vínculo em quatro Conselhos</b>					
<b>Conselho</b>		<b>Quantidade</b>			
COMAS, CMDCA, CMDPD, CMDPI		01			
COMAS, CMDCA, CMMM, COMPIR		01			
<b>Vínculo em cinco Conselhos</b>					
<b>Conselho</b>		<b>Quantidade</b>			
COMAS, CMDCA, CMDPD, CEDCA, CNAS		01			
<b>Quantidade de vínculo por Conselho</b>					
COMAS	33	CMDM	01		
CMDCA	20	CEDCA	01		
CMDPI	07	COMPIR	01		
CMDPD	06	CNAS	01		
COPEAS	01	COMAD	01		
CONSEA	01				

Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados coletados (2023).

A tabela apresenta o vínculo das OSCs nos conselhos de forma detalhada, sendo que 08 tem vínculo (cadastro) apenas no COMAS, 14 instituições têm dois vínculos com conselhos, 08 instituições têm três vínculos, 02 instituições têm quatro vínculos e 01 tem cinco vínculos, sendo três municipais, 01 estadual, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA e um nacional, CNAS. Destaca-se que o vínculo mais recorrente para além do COMAS é com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescentes – CMDCA (60,6%), ao que se observa que este também é um conselho obrigatório para que os municípios recebam recursos fundo a fundo conforme Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Artigo 88 – IV §. Ademais, identificou-se vínculos recorrentes com o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa – CMDPI (21,2%) e Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência – CMDPD (18,2%).

A participação social dos gestores das OSCs é extremamente importante e premente, pois, estes estão diretamente ligados à efetivação das políticas públicas. Para além de vínculos cadastrais, a participação ativa no debate sobre a conformação da política de assistência social

e suas interfaces é ainda mais relevante, uma vez que implica em atuação efetiva no campo no qual as OSCs estão inseridas.

Conforme explicitado no referencial teórico desta pesquisa, as OSCs que ocupam cadeiras nos conselhos devem ter representatividade, não só em defesa de seus próprios interesses, mas de uma política pública que de fato atenda às vulnerabilidades apresentadas por seu segmento, pois estão vinculados à representação da sociedade civil e, “se colocam como representantes dos públicos que atendem, o que gera uma tensão em relação à legitimidade dessa representação” (Kerbauy; Falchetti, 2010, p. 461).

Nesse sentido, a diversidade de conselhos de políticas públicas e a transversalidade da política de assistência social faz com que muitos gestores participem de mais de um conselho, pois podem atuar com mais de um tipo de serviço, programa ou projeto. De acordo com Borges, Tonella e Fatia (2017, p. 39),

O exercício representativo de um conselheiro, na maioria das vezes, conta com suas experiências adquiridas no interior de suas bases que são expressas por meio do associativismo existente nas diferentes organizações sociais, tanto de caráter público, quanto privado.

Com relação à participação de indivíduos em mais de um conselho, depreende-se que,

A participação em mais de um conselho pode ser interpretada de duas maneiras que são, ao mesmo tempo, distintas e complementares. Por um lado, seria possível supor que as IPs não alcançam o almejado objetivo de inclusão de um conjunto diverso de atores, uma vez que parcela significativa dos conselheiros é a mesma em alguns conselhos. Por outro lado, poder-se-ia interpretar que esta participação em mais de uma arena trata-se, na verdade, de um aspecto da própria atividade, que requer uma aprendizagem ao longo do tempo e um acúmulo de expertise tanto em relação à atividade participativa quanto ao tema em discussão nos conselhos (IPEA, 2013, p. 27).

Nesse sentido, a pesquisa identificou também quantos gestores ocupam cadeiras em conselhos de políticas públicas.

Tabela 4 – Cadeira de representação em Conselhos

NÚMERO DE RESPONDENTES	QUANTIDADE DE GESTORES QUE OCUPAM CADEIRAS DE REPRESENTAÇÃO EM CONSELHO (GERAL)				
	1	2	3	4	Não ocupam
33	14	03	01	02	13
<b>Ocupam cadeira em 1 Conselho</b>					
<b>Conselho</b>		<b>Quantidade</b>			
CMDCA		04			
CMDPD		03			
CMDPI		01			
COMAD		01			
COMAS		05			
<b>Ocupam cadeira em 2 Conselhos</b>					
<b>Conselho</b>		<b>Quantidade</b>			
COMAS, CMDCA		01			
COMAS, CMDPI		01			
CMDCA, COPEAS		01			
<b>Ocupam cadeira em 3 Conselhos</b>					
<b>Conselho</b>		<b>Quantidade</b>			
COMAS, CMDCA, CMDPI		01			
<b>Ocupam cadeira em 4 Conselhos</b>					
<b>Conselho</b>		<b>Quantidade</b>			
COMAS, CMDCA, CMMM, COMPIR		01			
COMAS, CORMA, CERMA, CORESAN		01			

Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados coletados (2023).

Conforme verificado, dos respondentes, 14 (42,43%) ocupam cadeiras em apenas 01 conselho, 03 (9,09%) ocupam cadeiras em 02 conselhos, 01 (3,03%) ocupa cadeiras em 03 conselhos, 02 (6,06%) ocupam cadeiras em 04 conselhos e 13 (39,39%) não ocupam cadeiras de representação em conselhos. Depreende-se que a maioria (60,61%) dos gestores das OSCs, participam ativamente dos Conselhos Gestores de políticas públicas, sendo que aproximadamente um terço atua no COMAS como conselheiro.

#### 4.2 CARACTERIZAÇÃO DOS GESTORES E SUA RELAÇÃO COM AS ORGANIZAÇÕES E OS CONSELHOS

Nesta seção, apresentamos o perfil dos gestores das OSCs pesquisadas, inicialmente a partir de sua caracterização sociodemográfica, que permitiu a contextualização dos indivíduos que participaram da investigação. Na sequência, em tópicos específicos aprofundou-se a análise a aspectos que remetem ao seu comportamento político individual e relacionado à atuação.

Tabela 5 – Caracterização dos gestores de OSCs vinculadas ao COMAS

VARIÁVEL	CATEGORIA	%
Sexo	Feminino	78,8
	Masculino	21,2
Faixa etária	18 a 29 anos	6,1
	30 a 44 anos	48,5
	45 a 59 anos	30,3
	60 anos ou mais	15,1
Raça/etnia	Branco	63,6
	Negro	27,3
	Moreno ou pardo	6,1
	Oriental	3,0
Religião	Católico	51,5
	Evangélico	15,2
	Protestante	3,0
	Espírita	12,1
	Não segue religião	18,2
Nível de escolaridade	Ensino médio completo	3,0
	Ensino Superior incompleto	3,0
	Ensino Superior completo	33,3
	Pós-Graduação	60,7

Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados coletados (2023).

Os dados descritivos demonstram que, entre os gestores das OSCs de Maringá-PR que responderam à pesquisa, há predominância feminina (78,8%), o que se diferencia de pesquisa anteriormente realizada por Gimenes (2011) com o mesmo público, em que a predominância encontrada foi majoritariamente de homens, o que denota que as mulheres, em alguma medida, vêm ocupando os espaços de poder e representatividade.

Tratando-se da idade, há maior concentração de casos nas faixas entre 30 a 44 anos (48,5%) e 45 a 59 anos (30,3%). A amostra pesquisada declarou-se majoritariamente branca (63,6%), em sua maioria composta por cristãos, com destaque aos católicos romanos e evangélicos. Com relação à escolaridade, 60,7% dos entrevistados têm pós-graduação e 33,3% ensino superior completo, apresentando um alto nível de escolarização.

Desde a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), as OSCs vêm se profissionalizando para atender as normativas da PNAS, sendo esta uma exigência dos conselhos gestores. A Resolução nº 17/2011 do CNAS estabelece as profissões exigidas para equipe de referência e as categorias profissionais de nível superior conforme a NOB-RH/SUAS:

§3º São categorias profissionais de nível superior que, preferencialmente, poderão atender as especificidades dos serviços socioassistenciais: Antropólogo; Economista Doméstico; Pedagogo; Sociólogo; Terapeuta ocupacional; e Musicoterapeuta. **Art. 3º** São categorias profissionais de nível superior que, preferencialmente, poderão compor a gestão do SUAS: Assistente Social, Psicólogo, Advogado, Administrador, Antropólogo, Contador, Economista, Economista Doméstico, Pedagogo, Sociólogo, Terapeuta ocupacional (Brasil, 2011, p. 1).

Tais profissionais devem atuar no sentido de atender às especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), porém, não há uma especificidade para o cargo/função de gestores das OSCs, pois, embora trabalhem com a política de assistência social, esta não determina como devem realizar a sua administração, e sim os seus serviços, programas e projetos com recursos públicos e/ou privados, quando vinculados aos seus respectivos conselhos.

A tabela 6 apresenta a formação educacional dos gestores das OSCs de Maringá/PR, expondo uma visão abrangente das diferentes formações desses atores entrevistados.

Tabela 6 – Formação dos gestores de OSCs vinculadas ao COMAS\*

CURSO SUPERIOR	%
Serviço Social	36,4
Administração	18,2
Ciências Contábeis	9,1
Gestão das Organizações do Terceiro Setor	6,1
Pedagogia	6,1
Teologia	6,1
Antropologia	3,0
Comunicação Social	3,0
Design de Moda	3,0
Direito	3,0
Enfermagem	3,0
História	3,0
Letras/Libras	3,0
Secretariado Executivo Trilíngue	3,0
Tecnólogo em Comércio Exterior	3,0
Sem formação superior	3,0

\* Tabela não totaliza 100%, pois 4 gestores possuem mais de uma formação superior.

Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados coletados (2023).

Salientamos que as formações mais recorrentes identificadas foram nos cursos de Administração e Serviço Social, que fazem parte do rol das formações que compõem a Resolução acima citada, o que significa que mais da metade dos respondentes (54,6%) possuem formação profissional em nível superior em áreas pertinentes à gestão no campo de políticas sociais. Dentre os respondentes, apenas um gestor não tem formação superior.

#### 4.2.1 Aspectos de cultura política

Nesta seção, apresentamos os meios de acesso à informação política e o engajamento político de gestores de OSCs vinculadas ao COMAS, seu interesse por política, bem como a importância atribuída a diversas questões políticas e sociais no Brasil. A cultura política demonstra a importância que os gestores têm pela democracia, políticas públicas e como obtém

informações confiáveis, sendo estes considerados elites não-estatais de grande influência em conformação das políticas sociais, segundo argumentado quando da revisão teórica desta pesquisa.

Considerando que 60,7% dos entrevistados possuem pós-graduação, conforme Gimenes (2011, p. 104), “Em termos analíticos, esses resultados evidenciam que dirigentes com maior nível de conhecimento e rendimentos mais altos são mais propensos a apoiarem em medidas mais expressivas a democracia”.

A expectativa é de que, nesse sentido, pessoas com maior escolaridade tendem a buscar por múltiplas formas de acesso a informações, a serem mais críticas e interessadas por política, o que se confirma com relação ao interesse por política ao consumo de informações sobre política, conforme evidenciam as tabelas que seguem.

Tabela 7 – Interesse por Política

NÍVEL	%
Interesse médio (“normal”)	54,8
Muito interesse	29,1
Pouco interesse	12,9
Nenhum interesse	3,2

Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados coletados (2023).

Em relação ao interesse por política, a maior parte dos gestores têm interesse moderado (54,8%) ou muito interesse (29,1%), o que soma 83,9% de interessados por política, ao passo que, em se tratando de consumo sobre informação sobre política, todas as diversas formas contempladas no questionário foram mencionadas como formas de uso por parte dos gestores.

Tabela 8 – Frequência de acesso a informações sobre política por gestores de OSCs vinculadas ao COMAS

FONTE	FREQUÊNCIA (%)			
	Nunca	Raramente	1 ou 2x/semana	Diariamente
Jornal impresso e on-line	9,7	22,6	32,3	35,5
TV ou rádio	12,9	19,4	38,7	29,1
Blog, sites e e-mail (correio eletrônico)	16,1	22,6	32,3	29,1
WhatsApp	35,5	9,7	16,1	38,8
Facebook	41,9	19,4	19,4	19,4
Instagram	38,8	16,1	19,4	25,8
Twitter	64,5	12,9	12,9	9,7
Conversas com amigos ou colegas	6,5	32,3	41,9	19,4

Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados coletados (2023).

Com base na Tabela 8, é possível identificar que a modalidade de acesso a informações sobre política mais utilizada diariamente é o *WhatsApp*, seguido por jornais (impresso e on-line) e TV ou rádio. Já ao considerarmos como alta frequência tanto a busca diária quanto

regular semanal por informações sobre política, os meios mais recorrentes são jornais e TV ou rádio, seguidos *blogs* e *sites*, conversas com amigos ou colegas e – somente depois – o *Whatsapp*.

Com relação aos três meios mais recorrentes, de acordo com Castell (2013), em um cenário de crise global de legitimidade política, a mídia tornou-se o espaço social pelo qual o poder é decidido, de modo que aqueles que lidam com a política é premente a necessidade de se manterem informados, já que informação é um elemento de poder.

Por outro lado, segundo Avritzer (2018, p. 2), é importante tratar com atenção as informações sobre política decorrentes tanto de pessoas próximas (amigos e familiares) quanto recebidas diretamente por *WhatsApp* e outros aplicativos de mensagens diretas, uma vez que

Provavelmente, este é o motivo a explicar que uma boa parte dos eleitores – especialmente os de baixa renda/escolaridade e *background* religioso – continuaram acreditando nas *fake news*, mesmo submetidos a desmentidos sobre a informações falsas.

Por fim, as formas menos usuais diariamente de acesso a informações sobre política são as redes sociais *Instagram*, *Facebook* e *Twitter*, em que esta análise ratifica os achados de Casalecchi e Vieira (2021) de que redes sociais são “masculinizadas”, enquanto a amostra desta pesquisa é predominantemente feminina.

A fim de compreender de maneira mais refinada esse conjunto de dados, os resultados da tabela foram binarizados no sentido de identificar quem informou não fazer uso ou utilizar-se apenas raramente de cada meio de acesso de informações sobre política *versus* quem faz uso recorrente desses instrumentos.

Tabela 9 – Frequência de acesso a informações sobre política

MEIOS UTILIZADOS COM ALTA FREQUÊNCIA	%	% ACUMULADO
0	6,3	6,3
1	9,7	16,0
2	9,7	25,7
3	19,4	45,1
4	9,7	54,8
5	9,7	64,5
6	12,9	77,4
7	12,9	90,3
8	9,7	100

Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados coletados (2023).

A despeito da tabela anteriormente analisada, identificar que há formas pouco ou nunca utilizadas pelos gestores para se informar sobre política – como no caso de 64,5% nunca utilizarem o *Twitter* para busca por informações sobre o tema – nesta tabela, imediatamente acima, verifica-se que apenas dois dentre os respondentes não fazem uso de nenhuma das formas questionadas para se informar.

Ademais, considerando o percentual acumulado identificamos que a maioria dos gestores (54,9%) utilizam quatro ou mais formas mencionadas para ter acesso recorrente à informação sobre política. Destes, somando os dois últimos resultados tem-se um percentual de 22,6%, que significa quase um quarto desse conjunto de gestores entrevistados, que fazem uso frequente de 7 ou 8 dentre os 8 meios de acesso à informação sobre política incluídos na pesquisa. A média superior a 4 reforça tal informação (4,19).

Na tabela abaixo, apresentamos as formas de participação social dos gestores. Em estudo clássico no campo do comportamento político, Verba, Schlozman e Brady (1995), desenvolveram o modelo denominado de “voluntarismo cívico” para analisar o engajamento político, segundo o qual a participação política é influenciada pela relação entre custos e recursos. Os autores apresentaram uma tipologia com diferentes formas de participação política e seu estudo reafirmou a natureza multidimensional da participação, integrando o que a literatura costumava abordar separadamente, a relação entre participação política e social (Borba, 2012), no sentido de destacar a relevância de atores políticos se engajarem em distintas modalidades de atuação política.

Tabela 10 – Formas de participação dos gestores nos últimos 12 meses

PROPORÇÃO DE PARTICIPAÇÃO	%
Participou de reuniões de associações assistenciais	70,97
Participou de reuniões de grupos religiosos	54,84
Assinou uma petição ou abaixo-assinado	41,94
Participou de reuniões de movimentos sociais	35,48
Pediu ajuda (contato) para prefeito ou secretário	35,48
Participou de discussões sobre política na internet	29,03
Compartilhou conteúdo político na internet	29,03
Pediu ajuda (contato) para vereador/a	25,81
Participou de reuniões de associações de educação	22,58
Participou de reuniões de associações culturais	22,58
Participou de reuniões de associação profissional	22,58
Pediu ajuda (contato) a político(s)	22,58
Estabeleceu contato com político pela internet	22,58
Assistiu reunião na Câmara de Vereadores	19,35
Participou de reuniões de associações de defesa de direitos de mulheres	12,9
Participou de reuniões de associações de defesa de direitos da população LGBTQIAP+	6,45
Participou de manifestações de rua	6,45
Participou de boicotes	3,23
Participou de passeatas	3,23
Participou de reuniões de partido político	3,23
Participou de reuniões de sindicato	3,23
Participou de reuniões de associações de bairro	3,23
Participou de reuniões de associações ambientais	3,23

Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados coletados (2023).

Os percentuais apresentados na tabela permitem verificarmos que não há um padrão em termos de participação dos gestores, de modo que há formas de atuação expressamente recorrentes e outras que incluímos no questionário e sequer foram mencionadas. Observamos que a maior participação dos gestores foi em reuniões de associações assistenciais (70,97%), tendo este público uma interface diretamente ligada às áreas de políticas públicas com foco na assistência social – o que está, em alguma medida, relacionado ao próprio recorte desta pesquisa, que focou em OSCs vinculadas ao COMAS –, bem como a participação em reuniões de grupos religiosos (54,84%), o que denota a forte relação entre igreja e ações sociais historicamente forjada mundialmente, tendo reflexos, inclusive, sobre a conformação da profissão de assistente social.

Ainda, destaca-se a participação de mais de um terço dos respondentes nas seguintes modalidades: assinatura de petição ou abaixo-assinado, participação em reuniões de movimentos sociais e contato com prefeito ou secretário para solicitações (pedidos de ajuda). Por outro lado, ao perguntarmos se participou de greves, ocupações e reuniões de associações esportivas não obtivemos nenhuma resposta afirmativa.

Na tabela 10, apresentamos as formas de participação dos gestores nos últimos 12 meses sistematizadas em um índice cumulativo de formas de atuação informadas, ou seja, explicitamos a quantidade de modalidades de participação que os gestores acessam.

Tabela 11 – Atuação em múltiplas formas de participação política

QUANTIDADE DE MODALIDADES	%	ACUMULADO (%)
1	12,8	12,8
2	19,4	32,2
3	19,4	51,6
4	9,7	61,3
5	3,2	64,5
6	6,5	71,0
8	6,5	77,5
9	9,7	87,2
10	3,2	90,4
12	3,2	93,6
13	3,2	96,8
14	3,2	100

Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados coletados (2023).

Inicialmente, destaca-se que todos os respondentes desenvolveram ao menos uma forma de participação política nos 12 meses anteriores à coleta de dados. Isto posto, apenas 12,8% desenvolveram apenas uma forma de participação, ao passo que, em contrapartida, a maioria participou de, no máximo, três formas de atuação, totalizando cumulativamente 51,6% dos gestores. Por outro lado, somados os percentuais daqueles que atuaram entre 10 a 14 tipos de modalidades tem-se um percentual de 12,8% dos gestores entrevistados.

Por fim, encerra-se esta seção com bateria de questões relacionadas ao contexto sociopolítico nacional. O Brasil enfrentou uma crise econômica, social, de saúde pública e no campo do trabalho, entre outros impactos, com a pandemia da Covid-19, o que asseverou problemas anteriores e gerou novos desafios, de modo que as políticas públicas ampliaram sua grande importância no enfrentamento das desigualdades sociais, como a pobreza, saúde, moradia entre outros.

Na próxima tabela apresenta-se um panorama sobre a importância que os gestores de OSCs de Maringá-PR demonstraram referentes a algumas questões no Brasil que influenciam diretamente o público atendido pela política de assistência social.

Tabela 12 – Importância de questões para o Brasil

QUESTÕES IMPORTANTES	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
Acesso universal e gratuito aos serviços de saúde	9,52	1,09
Educação básica gratuita e universal	9,48	1,12
Programa de construção de casas populares	9,27	1,70
Apoiar iniciativas de entidades não lucrativas voltadas à função social	9,27	1,84
Enfrentamento da corrupção	9,15	2,11
Tornar os serviços públicos sociais mais eficientes	9,09	2,27
Aposentadoria por tempo de serviço	9,06	1,97
Programas de distribuição de alimentos aos pobres	9,06	2,03
Desenvolvimento econômico combinado com proteção ao meio ambiente	9,06	1,20
Seguro-desemprego para todos os trabalhadores	8,97	1,31
Cotas raciais nas universidades e nos serviços públicos	8,82	1,55
Cotas sociais nas universidades e nos serviços públicos	8,73	2,02
Ampliar os gastos públicos com programas sociais	8,61	2,42
Governabilidade e gestão estatal	8,55	2,39

Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados coletados (2023).

Nesta tabela, podemos analisar que a média se mantém acima de 8 pontos para a importância de todas as políticas públicas incluídas no questionário. Um ponto importante a destacar é que, apesar dos respondentes serem gestores de OSCs que trabalham diretamente com a sociedade em vulnerabilidade, os temas “Ampliar os gastos públicos com programas sociais” e “Governabilidade e Gestão Estatal” obtiveram as menores médias, ocupando o penúltimo e o último lugares na tabela. Em busca de resposta, retoma-se a discussão por Behring e Boschetti (2011, p. 183),

Um outro aspecto fundamental é o de que a sociedade civil não é homogênea, sendo atravessada pelos interesses e tensões que fazem parte de uma sociedade cindida, de classes, além de outras contradições articuladas e/ou decorrentes desta. Portanto, não se pode ter uma visão romântica de que todos os representantes da sociedade civil estão defendendo os mesmos princípios e o interesse público.

As afirmações relacionadas à materialização de fato de políticas sociais obtiveram médias mais altas em comparação com a questão da governabilidade e gestão estatal e da própria ampliação de gastos com programas sociais, o que, em alguma medida, pode expressar que os gestores entendem a materialização como ponto central das políticas sociais e a distribuição de recursos como a maneira da gestão (governo) realizar tal materialização, sendo esta segunda, mais abstrata, que, portanto, se realiza sem ser percebida como tão importante quanto à primeira.

Desta forma, uma interpretação possível – e passível de análise mais aprofundada em pesquisa posterior – é de que esses gestores já têm uma visão que a gestão estatal é menos importante do que o próprio desenvolvimento das políticas, o que pode ter sido impactado, por

exemplo, pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que congelou por 20 anos os gastos com as políticas sociais e retirou R\$ 800 bilhões do SUAS, estabelecendo um teto de gastos que dificultou o desenvolvimento de ações a partir daquele momento, o que foi potencializado por um governo conservador com demanda de direcionamento de recursos para a política pública de saúde em função da pandemia da Covid-19.

Isto posto, ficou ainda mais evidente que essas organizações passaram a perceber que a gestão estatal tende a ter um papel menor do que o impacto de como as políticas públicas são produzidas, pois, com o papel do voluntariado, as próprias organizações materializam essas políticas, por vezes, com pouco ou nenhum apoio do poder público.

#### 4.2.2 Relação dos gestores com o Terceiro Setor

Nesta seção, trouxemos a análise sobre a experiência dos gestores entrevistados com relação ao Terceiro Setor, como tempo de atuação, trabalho e renda e a sua capacitação, que nos forneceram *insights* importantes sobre a atuação, compreensão e o envolvimento de cada participante.

A experiência profissional traz o conhecimento crítico, atuação efetiva e eficaz. Desta forma, o Terceiro Setor tem procurado se profissionalizar, atuando de maneira mais eficiente nas demandas apresentadas a estas e nas políticas públicas. Na tabela a seguir apresentamos a distribuição do tempo de serviço dos gestores nas OSCs respondentes.

Tabela 13 – Distribuição do tempo de atuação dos gestores

TEMPO DE ATUAÇÃO	%
01 a 02 anos	15,15
03 a 05 anos	12,12
06 a 11 anos	39,4
12 a 17 anos	21,21
18 a 23 anos	3,03
24 a 29 anos	3,03
Acima de 30 anos	6,06

Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados coletados (2023).

Os dados demonstram que são poucos os gestores que ocupam tal função a pouco tempo: 15,15% têm 1 ou 2 anos de tempo de ocupação da função e outros 12,12% entre 3 a 5 anos, o que significa que os demais 72,73% são gestores das OSCs a mais de 5 anos. O maior percentual (39,40%) de 06 a 11 anos, demonstra envolvimento e a possibilidade de impacto na organização cotidianamente e para estes que estão a mais de uma década (33,33%) podem proporcionar

estabilidade e continuidade às OSCs, no que tange ao planejamento estratégico de funcionamento.

Em relação a essa estabilidade e continuidade, pode ser destacada pela dedicação dos gestores à OSC, pois, 45% têm este como único local de trabalho e renda.

Tabela 14 – Relação ao trabalho de gestor(a) na organização

DESCRIÇÃO DO CARGO E CONDIÇÃO DE TRABALHO	%
Sou apenas gestor(a) e esse trabalho é remunerado e minha única fonte de renda.	45,46
Sou apenas gestor(a) e esse trabalho é remunerado, mas tenho outra fonte de renda.	24,24
Sou apenas presidente e esse trabalho é remunerado e minha única fonte de renda.	9,09
Sou apenas presidente e atuo voluntariamente, ou seja, esse trabalho não é remunerado.	9,09
Sou gestor(a) e presidente e atuo voluntariamente, ou seja, esse trabalho não é remunerado.	6,06
Sou apenas gestor(a) e atuo voluntariamente, ou seja, esse trabalho não é remunerado.	6,06

Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados coletados (2023).

Essa tabela fornece uma visão sobre a relação dos gestores com as Organizações da Sociedade Civil (45,46%) são gestores remunerados, sendo essa a única fonte de renda; uma parcela específica (24,24%) dos gestores remunerados possui outra fonte de renda; há uma participação significativa (21,21%) de gestores e presidentes que atuam voluntariamente, sem remuneração.

A presença de gestores que também ocupam o papel de presidente (6,06%) sugere uma dinâmica complexa de liderança, pois os gestores podem ter responsabilidades executivas e estratégicas ao mesmo tempo, ao passo que a identificação de gestores que atuam voluntariamente (6,06%) também aponta para uma dedicação não apenas à gestão cotidiana, mas à missão e valores da organização, com engajamento e dedicação voluntária.

O Brasil, à semelhança da Itália, disciplinou o trabalho voluntário, na década de noventa, por meio da Lei 9.608, de 18 de fevereiro de 1998 e de seu Decreto 2.536 do mesmo ano. Por força da referida lei, considera-se serviço voluntário a atividade não remunerada prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada sem fins lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade (Barros, 2000).

Em pesquisa realizada por Gimenes (2020, p. 15) evidencia-se que o “chamado Terceiro Setor funciona, majoritariamente, baseado no trabalho voluntário e/ou parcerias com prefeituras ou acordos com empresas privadas”. Nesse caso específico, 21,21% dos gestores atuam como voluntários. Adicionalmente, destacamos que 27,3% desses gestores atuam também em outras organizações, o que tem relação parcial com fonte ou complemento de renda, mas também se trata de uma relação que pode enriquecer a experiência dos gestores, proporcionando uma visão

mais abrangente do Terceiro Setor, inclusive com a participação em outros conselhos gestores de políticas públicas e/ou fortalecendo a rede colaborativa entre organizações.

Seguindo nossa análise, os gestores foram questionados acerca de seu conhecimento sobre um conjunto de documentos e normativas que conformam a base para o funcionamento das OSCs. Portanto, se faz necessário que os gestores tenham conhecimento para o bom funcionamento dos serviços, programas e projetos.

Tabela 15 – Nível de conhecimento sobre os seguintes documentos

<b>LISTA DE DOCUMENTOS</b>	<b>NENHUM</b>	<b>POUCO</b>	<b>SUFICIENTE</b>	<b>MUITO</b>
Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)	-	18,18	66,67	15,15
Tipificação dos Serviços Socioassistenciais	-	21,21	51,52	27,27
Edital de Chamamento	3,03	12,12	60,61	24,24
Prestação de Contas	3,03	15,16	45,45	36,36
Lei do Voluntariado	-	27,28	36,36	36,36

Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados coletados (2023).

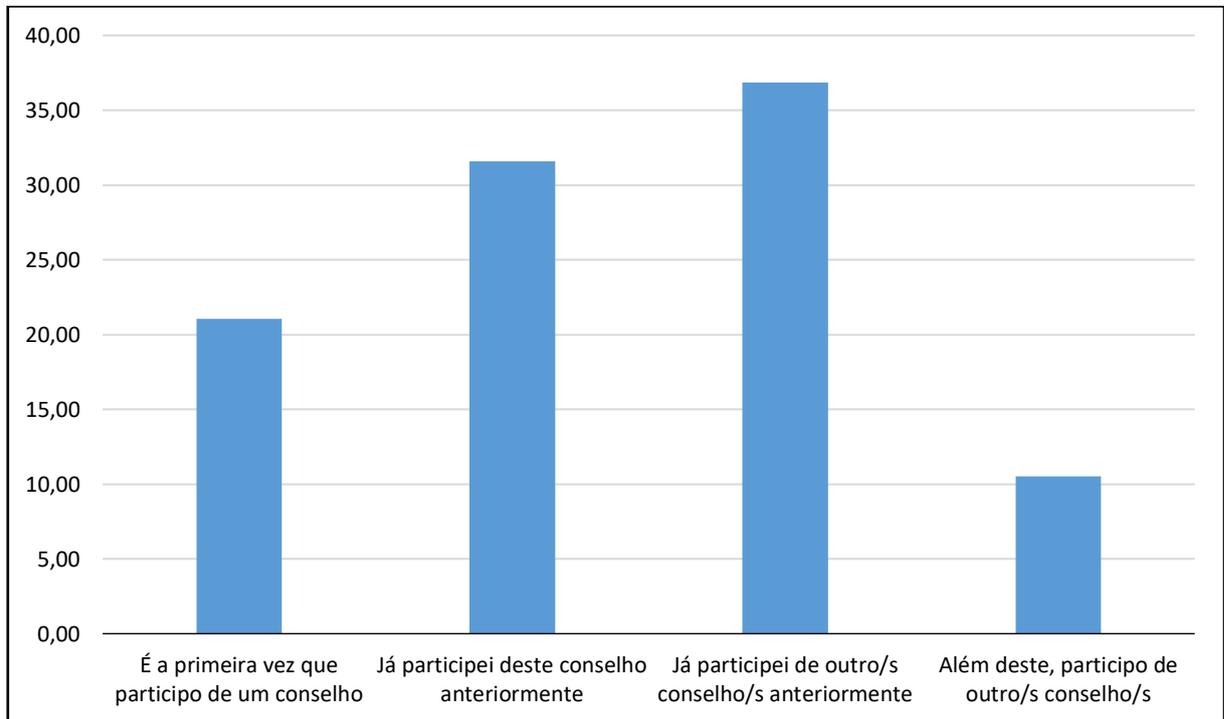
Em relação ao “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)”, 81,8% dos gestores declararam conhecimento entre “Suficiente” e “Muito” acerca do documento, ao passo que a “Tipificação dos Serviços Socioassistenciais” atingiu 78,8%. Por outro lado, para “Edital de chamamento” e “Prestação de contas” houve uma resposta (cada) de total desconhecimento, o que denota atenção pelo fato de que os gestores são responsáveis por buscar e gerenciar os recursos financeiros das OSCs, inclusive no que tange à prestação de contas.

#### **4.2.3 Participação dos gestores em conselhos**

Nesta seção, tratamos da participação em conselhos pelos gestores das OSCs entrevistadas. Nesse sentido, no questionário constava a informação de que o conjunto de perguntas que analisamos nesta seção deveria ser respondido apenas por aqueles que tinham alguma experiência relacionada à participação em conselhos, seja como conselheiro no momento de realização da pesquisa e/ou anteriormente, tanto no COMAS quanto em conselhos de outras áreas de políticas ou esferas. Assim, os resultados desta seção estão relacionados a um grupo reduzido de entrevistados, uma vez que se concentra naqueles que possuem experiência em conselhos, 19 entre os 33 respondentes, o que significa que 14 gestores que participaram da pesquisa (geral) não tem experiência em conselhos.

Destaca-se que “os conselheiros possuem várias atribuições, dentre as quais pode-se destacar a busca pelo aprimoramento das políticas públicas municipais, dos serviços públicos e privados, em discussões que podem resultar em benefícios coletivos, e no desenvolvimento de habilidades de mediação, entre outros” (Gimenes, 2020 p. 25).

Gráfico 1 – Participação em Conselhos



Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados coletados (2023).

Os percentuais maiores dos gestores já participaram do COMAS e/ou de outros conselhos anteriormente, somando cerca de 68% dos casos, enquanto cerca de 11% participavam do COMAS e de outros conselhos simultaneamente no momento da coleta de dados da pesquisa. Conforme Gimenes (2020, p. 167), a recorrência de participação em conselhos é importante, pois implicaria em um “[...] acúmulo de experiência e o desenvolvimento ainda mais apurado de habilidades relacionadas aos trâmites e termos específicos”.

No gráfico, vemos também que uma parte dos gestores participa pela primeira vez em conselho (21%), momento importante de conhecimento e participação social. De acordo com Gimenes (2020), o novo conselheiro, em sua primeira participação, não tem total consciência de sua responsabilidade e poder de influência nas decisões que se tornarão políticas públicas, afetando muitas pessoas. Essa consciência se desenvolve com o tempo, por meio da participação em discussões e reuniões, possibilitando o engajamento e a compreensão do papel

do conselheiro no controle social. Mas, no geral, vê-se que há uma diversidade de conhecimentos e experiências que contribuem para o aprimoramento das políticas públicas e dos serviços, programas e projetos públicos e privados.

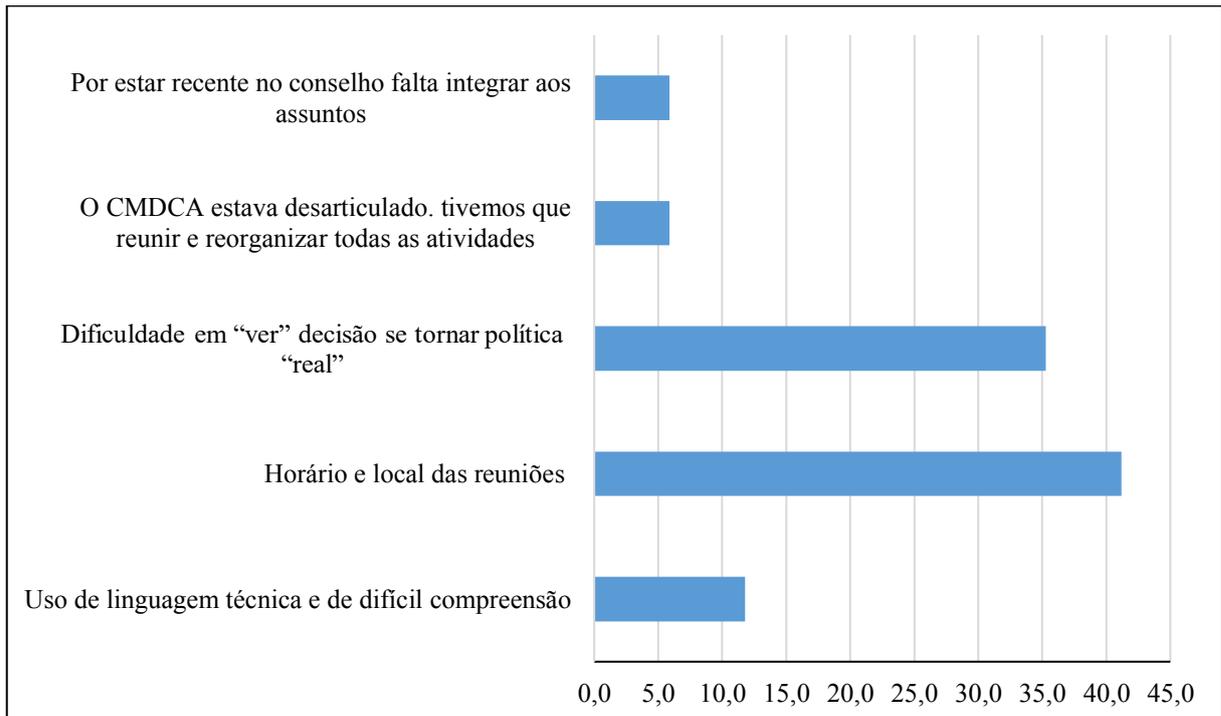
Conforme Gohn (2011, p. 61) “a participação social não representa um sujeito social específico, mas se constrói como um modelo de relação geral/ideal, na relação sociedade/Estado”, sendo assim, torna-se premente para efetivação das políticas públicas, se olharmos para uma construção, como discutido anteriormente, das políticas públicas de baixo para cima (Oliveira, 2006; Ferreira, 2011).

Ainda, segundo os autores, as ações políticas e sociais realizadas ao longo de sua trajetória possibilitam aos conselheiros a obtenção do apoio básico necessário para o seu exercício de representação, oferecendo a sustentação essencial para suas atividades na arena política.

Conforme o regimento interno de cada conselho, os cargos burocráticos podem ser ocupados pelos conselheiros titulares, cuja eleição ocorre geralmente no dia da posse ou na primeira reunião do conselho da nova gestão, sendo por autoindicação ou indicação dos demais conselheiros e realizada a votação para os cargos. Dos entrevistados, 68,4% responderam que não ocupam nenhum cargo burocrático no conselho, e 31,6% que sim, nos cargos de secretário (5,3%), vice-presidente (5,3%) e presidente (21,1%), o que implica destacar que a participação social de gestores nos conselhos tem impacto positivo, mesmo que mediano, pois faz parte da efetivação das políticas públicas municipais e contribui ao desenvolvimento de habilidades, à capacitação e à inserção desses indivíduos na comunidade de políticas públicas local.

A pesquisa procurou saber dos gestores/conselheiros acerca de suas dificuldades para a participação efetiva nos conselhos, que se estabelece quando os envolvidos compreendem os processos e as legislações pertinentes àquela política pública (Gimenes, 2021).

Gráfico 2 – Dificuldades de Participação



Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados coletados (2023).

Tal qual demonstra o gráfico 2, há insatisfação com os dois pontos de maior percentual 41,2% refere-se ao “horário e local das reuniões”, não sendo conveniente para todos os participantes, resultando em dificuldades de participação, e 35,3% a “Dificuldade em ‘ver’ decisão se tornar política”, sugere uma lacuna percebida entre as decisões tomadas no conselho e sua implementação ou impacto prático. Cerca de 11,8% dos gestores/conselheiros os avaliaram como pouco satisfatórios, afirmando que o uso de “linguagem técnica e de difícil compreensão”, dificulta as discussões no conselho, que corrobora com a afirmativa de 5,3% por estar recente no conselho falta integrar aos assuntos, o que poderia indicar que os conselhos têm dificuldade de estabelecer uma comunicação mais eficiente com a sociedade.

Outra dificuldade encontrada, foi que o conselho estava desarticulado 5,3%, necessitando maior atenção e reorganização das demandas. Esse conjunto de observações expõe aspectos cuja superação poderia contribuir para ampliar o alcance dos resultados de seus trabalhos, especialmente no que tange ao sentimento de efetividade que é parcialmente percebido pelos conselheiros com relação à atividade representativa que desempenham, já evidenciado também anteriormente por Gimenes (2021) em pesquisas realizada com representantes de diferentes conselhos municipais de Maringá.

Para a participação social efetiva em um conselho, o primordial é que o conselheiro conheça as legislações e normas pertinentes àquela política a qual está inserido, bem como o

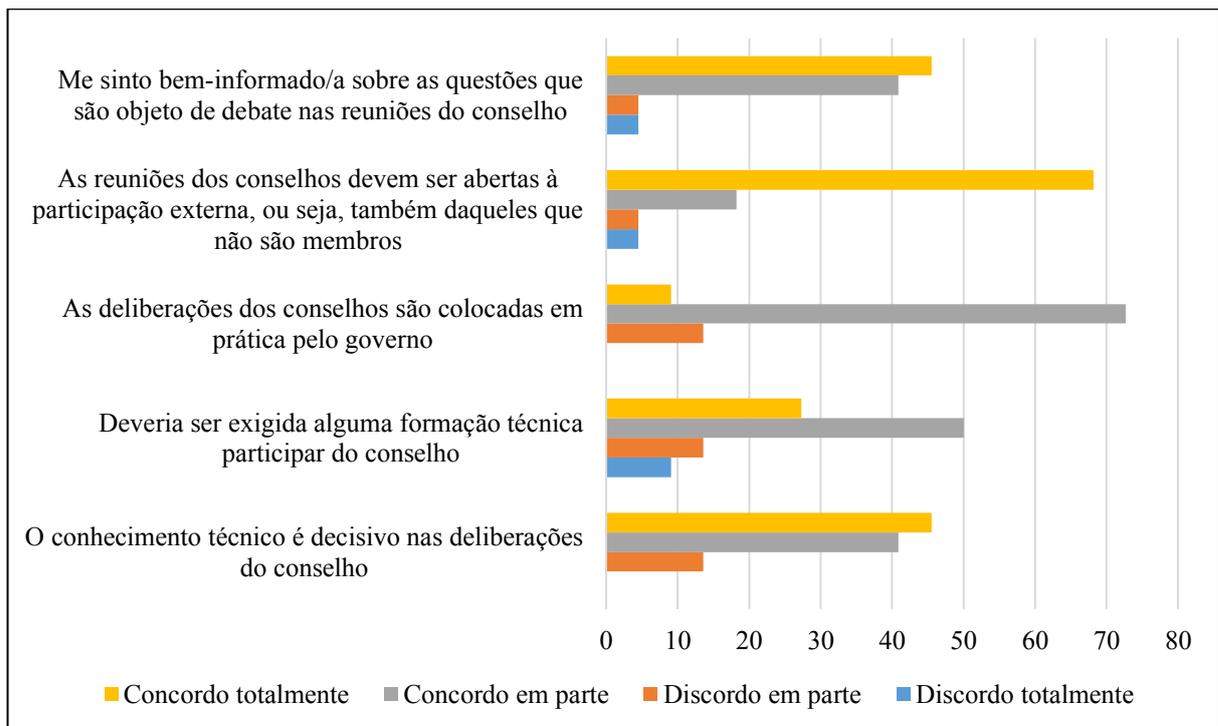
funcionamento deste, de modo que a secretaria-executiva do conselho tem a função de garantir que as informações e os documentos atualizados, úteis ao exercício das funções de conselheiro, sejam disponibilizados em tempo hábil para serem usados no que for necessário (Brasil, 2006b).

Ademais, sobre aspectos do funcionamento dos conselhos:

Quanto à composição qualitativa, faz-se imprescindível a capacitação continuada desses conselheiros, por meio de cursos, seminários, fóruns, etc, no intuito de coordenar as ações pertinentes a uma forma mais participativa de construir as políticas públicas, e também uma orientação, tanto para os conselheiros gestores como para os conselheiros usuários, acerca do desenvolvimento de todo o processo, tanto da política como da administração, desenvolvendo-se um comprometimento dos atores sociais nesse trabalho.(Jesus Júnior; Consenza, 2015, p. 10).

O gráfico abaixo demonstra como os gestores entendem o funcionamento do conselho, no que se refere às informações repassadas, efetivação das deliberações e o conhecimento técnico.

Gráfico 3 – Funcionamento do Conselho



Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados coletados (2023).

Com relação ao funcionamento do COMAS, a maioria (86,4%) concordam total ou em parte que se sentem bem-informado/a sobre as questões que são objeto de debate nas reuniões do conselho”, um resultado positivo se considerarmos que um aspecto importante à qualidade

da participação e à representação efetiva por parte dos gestores é terem informações adequadas para terem condições de atuar nas discussões e votar de modo consistente.

A afirmação de que “As reuniões dos conselhos devem ser abertas à participação externa, ou seja, também daqueles que não são membros” foi aquela com maior percentual de total concordância entre os respondentes (68,2%), o que somado aos que concordaram parcialmente atingiu 91% das respostas, o que denota a percepção dos gestores de que o conselho é um lugar onde se deve ter a participação social da comunidade local com direito a voz e efetivação das políticas públicas.

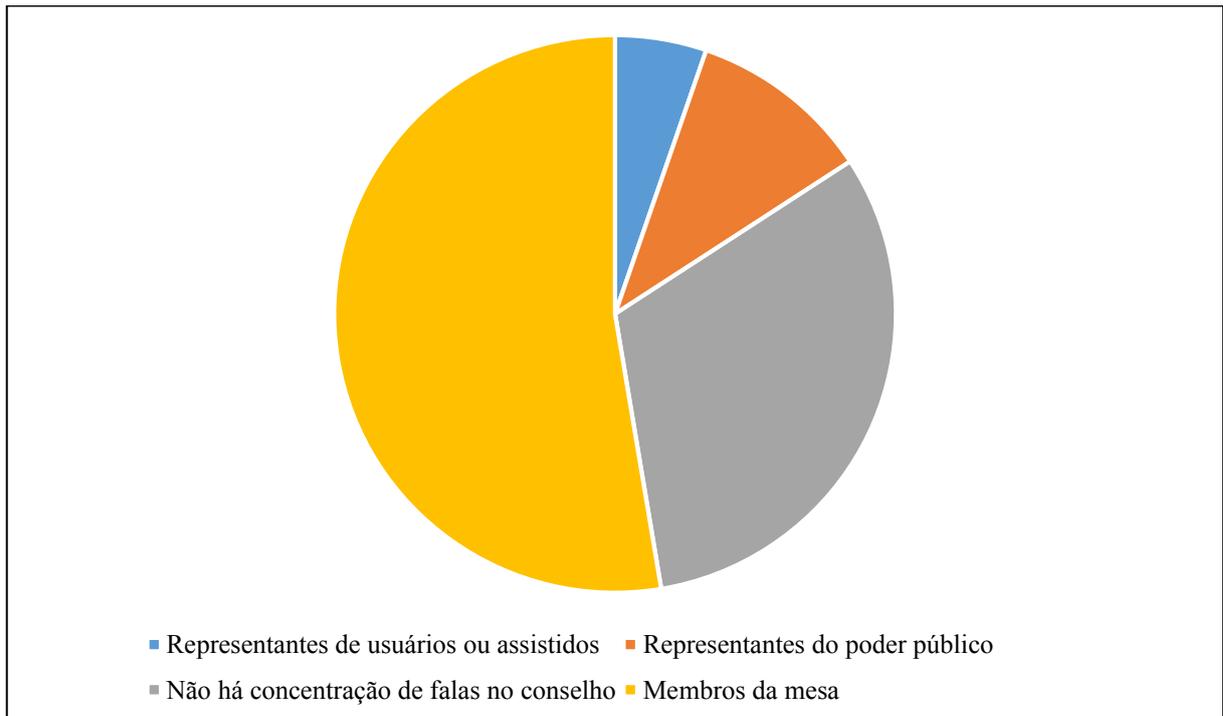
Observa-se que 81,8% concordam total ou parcialmente que as deliberações dos conselhos são colocadas em prática pelo governo, outro ponto bem positivo, uma vez que, de acordo com Santos (2000), as deliberações devem focar no formato das políticas públicas, bem como nas diretrizes e estratégias para sua implementação.

Com relação à afirmação de que “Deveria ser exigida alguma formação técnica para participar do conselho”, 77,3% concordam total ou parcialmente, o que é reforçado pela percepção de 86,4% de que “o conhecimento técnico é decisivo nas deliberações do conselho”, valores que permitem depreender que é de extrema importância o conhecimento da política pública a qual o conselho delibera, de forma que permita aos conselheiros participarem efetivamente das reuniões e instruir sua tomada de decisão.

Outro aspecto relevante, compreende a capacidade propositiva de um conselho, indicativo significativo de sua efetiva inserção no debate sobre determinada política pública. Faz-se necessário pensar que o “protagonismo das pessoas exige, portanto, considerá-las dotadas de capacidade de saber e de agir politicamente. Todavia, o agir político não é tarefa fácil, obra do acaso, nem mera abstração” (Castel, 2005, p. 78).

Portanto, é pertinente considerar que, sendo o COMAS uma instituição participativa, os conselheiros devem ter direito à voz e ao voto, o que contribuiria à sua participação efetiva no conselho, uma vez que, em termos práticos, em cada reunião os debates são conduzidos de que modo um ou alguns atores que iniciam as falas e segue-se passando a palavra para a plenária.

Gráfico 4 – Concentração de Fala no Conselho



Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados coletados (2023).

Com relação à dinâmica de participação no conselho, mais de cinquenta por cento dos respondentes 52,6%, afirmaram que os membros da mesa concentram o tempo de falas nas reuniões do conselho, o que demonstra que há certa influência significativa destes participantes na condução de pautas, em contrário, apenas 31,68% dizem que não há concentração de falas, o que chama a atenção é que dos Representantes de usuários ou assistidos tem apenas 5,3% de concentração de falas, sendo que este é o maior interessado em que as políticas públicas sejam de fato efetivadas. Em relação aos representantes de entidades privadas e entidades sociais, não houve respostas. Faz-se premente pensar na representação dos usuários e assistidos, pois a representação é uma via de mão dupla.

Neste caso específico, os membros da mesa precisam fomentar os debates para essa representação, como apresenta Brasil (2009a, p. 26), “o representante deve ouvir o grupo, alimentar o debate com informações, provocar as discussões e respeitar a posição da maioria, mesmo que a sua seja diferente, afinal ele foi escolhido para representar o grupo”. Para que haja melhores debates e a efetivação das políticas públicas, é crucial que os conselheiros tenham as informações necessárias.

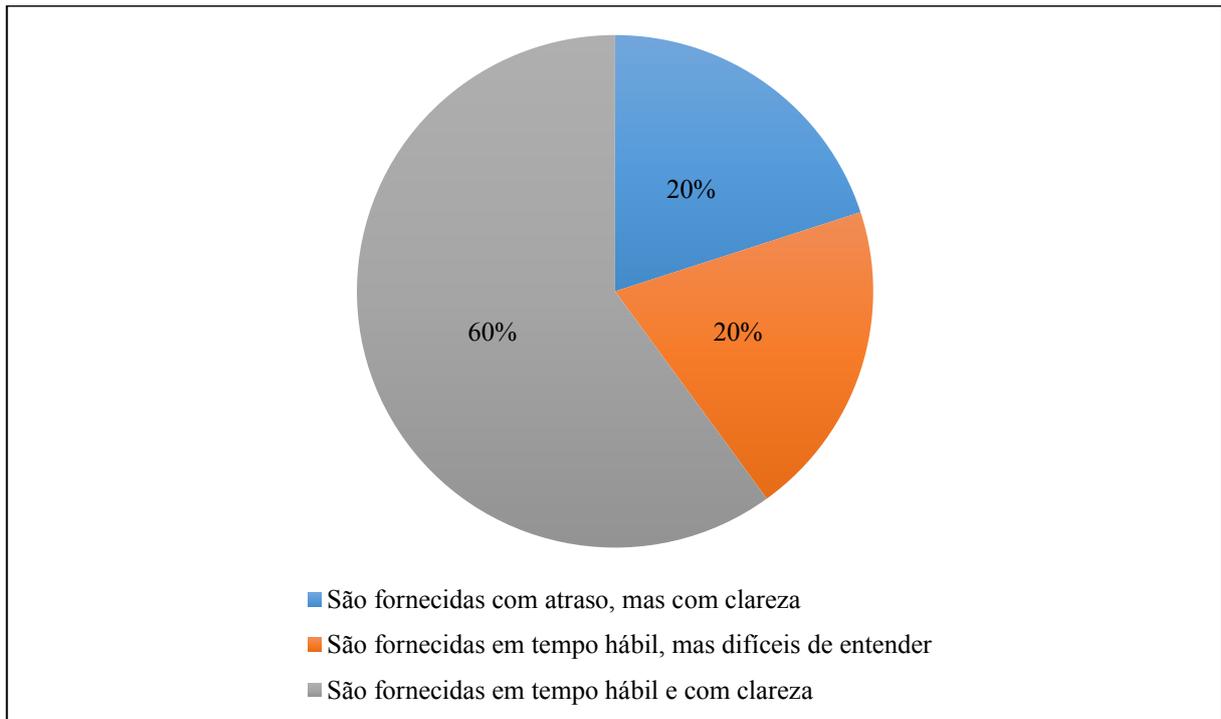
De um lado o coletivo de um determinado segmento que precisa discutir, mobilizar e, de outro, o representante escolhido que deve fomentar o debate e defender as propostas do segmento que o colocou naquele espaço. Dessa forma, a representação política coloca no centro do debate a representatividade, ou seja, o maior ou menor grau de legitimidade do representante (Paz, 2009, p. 26).

Ademais, todo cidadão tem o direito ao acesso à informação, previsto no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, Artigo 5º - XXXIII, e quanto mais informação o conselheiro tiver, mais poderá contribuir nas decisões dos conselhos (Brasil, 1988). Desta forma, durante o mandato o conselheiro controlará, em alguma medida, a política pública, neste caso de Assistência Social, ou seja:

[...] de que maneira as ações (programas, projetos, serviços e benefícios) do governo e das entidades que prestam serviços na área de assistência social estão planejadas e orçadas; se estes serviços estão sendo prestados com qualidade e se os recursos destinados estão sendo usados corretamente para as finalidades previstas nos planos de assistência social (Brasil, 2006b, p. 25).

Com relação à condução dos debates, na pesquisa pediu aos gestores que atuam como conselheiros, que avaliassem as informações fornecidas quanto à maneira como são disponibilizadas em termos de tempo hábil para conhecimento e forma de exposição. Conforme é possível observar, a partir do gráfico 5, a avaliação desses aspectos é, em geral, muito positiva, sendo que a maioria dos gestores/conselheiros os consideraram como satisfatórios nos conselhos em que atuam.

Gráfico 5 – Informações Fornecidas pelo Conselho



Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados coletados (2023).

As informações fornecidas pelo conselho, em sua maioria, são fornecidas em tempo hábil e com clareza aos gestores que atuam como conselheiros, porém, houve interpretações de que as informações são apenas parcialmente fornecidas de modo adequado, em tempo hábil, mas sem clareza ou com clareza, mas em atraso, o que pode estar relacionado com aspectos do perfil desses gestores, a ser explorado. Um aspecto positivo a ser destacado é que nenhum respondente assinalou que as informações “são fornecidas com atraso e são difíceis de entender” ou que “não foram fornecidas”, indicativo.

Em Maringá, o COMAS oferece uma capacitação aos conselheiros assim que assumem as cadeiras, possibilitando condições mínimas para que possam compreender o funcionamento do conselho e a política de assistência social. Tal atividade é importante especialmente porque cada conselheiro deve participar de uma das comissões, nas quais são acompanhados por profissionais de referência da área para auxiliá-los diante de dúvidas pertinentes aos assuntos tratados.

Porém, como vemos no gráfico acima, essa capacitação inicial não necessariamente é suficiente para que todos os conselheiros tenham condições de compreender aquilo que é disponibilizado ao debate, o que pode ter relação com tempo escasso para leitura e interpretação, mas também ao uso de linguagem técnica, que dificulta especialmente a decodificação por parte de conselheiros que não dominam essa terminologia, cujos impactos

podem ser negativos à efetividade da participação social no conselho, conforme anteriormente identificado por Gimenes (2021) quando da consecução de pesquisa de observação participante em reunião do COMAS em gestão anterior.

#### 4.3 PERCEPÇÕES DO GESTORES SOBRE ATUAÇÃO DO COMAS E A PANDEMIA DA COVID-19

Nesta seção é analisada a relação das OSCs com o Conselho Municipal de Assistência Social durante o período da pandemia da Covid-19, a fim de identificar de que maneira os gestores relatam o que enfrentaram em se tratando de demandas e limites, bem como o que se modificou durante a pandemia, com ênfase ao entendimento sobre a relevância da atuação do COMAS para superação das dificuldades vivenciadas.

Nesse sentido, diferentemente das seções anteriores, esta seção expõe respostas a uma questão objetiva e quatro subjetivas, inseridas no questionário com vistas a identificar as especificidades das experiências de cada gestor e OSC, concomitantemente. Para tanto, saliente-se que tais perguntas foram destinadas à totalidade dos respondentes, ou seja, os 33 gestores de organizações com cadastro junto ao COMAS.

Inicialmente, expomos a análise da seguinte questão: “A pandemia alterou o funcionamento das organizações do Terceiro Setor, assim como provocou mudanças em todas as relações e formas de atividades. Nesse sentido, o que mudou na OSC com relação ao público-alvo atendido desde o início da pandemia?”.

Tal pergunta baseou-se no fato, ainda pouco expresso na literatura acadêmica, mas muito evidenciado no cotidiano de funcionamento dos conselhos, a exemplo do COMAS, do qual a autora desta pesquisa foi presidenta em parte da pandemia, que foi o impacto das transformações decorrentes da Covid-19 no cotidiano das OSCs. Tratou-se de um período que alterou o modo de relacionamento entre o público-alvo das políticas públicas e as formas de atividades, serviços e equipamentos disponíveis e passíveis de utilização (Moreira *et al.*, 2020).

Esse questionamento objetivou proporcionar o entendimento, a partir das percepções dos gestores entrevistados, sobre o que se alterou a rotina de trabalho e atendimento das OSCs, especificamente com relação ao público que atendiam naquele momento, de modo que a análise do conjunto de respostas permitiu a distribuição em oito categorias analíticas.

A classificação mais recorrente de respostas (36,4%) reuniu respondentes que relataram que houve mudanças no modo de se relacionarem com o público-alvo e suas famílias, sendo estas desveladas em seus múltiplos relatos. Alguns sinalizaram que passaram a utilizar

Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) como máscaras, em atendimento às recomendações da prefeitura: “questões relacionadas aos usos de equipamentos de segurança como a máscara, *face shield*, seguir decretos municipais e federais vigentes”.

Outros relatos trataram da dinâmica de atendimento e realização das atividades, especialmente em decorrência da necessidade de suspensão, como expresso em excertos como “Todas as visitas foram suspensas, como também os passeios e saídas para lazer” e “Mudou em questões de não realização de atividades em grupos e questões relacionadas”.

Um relato detalhado ilustra essas modificações, ainda que trate da forma de servir a alimentação ao público-alvo, que também teve de ser alterada: “Antes da pandemia, durante as refeições as pessoas se alimentavam no formato self-service. Após, passaram a ser servidas marmitas individuais e lanches embalados individualmente”.

Por fim, também com relação à modificação da maneira como atendiam ao público, alguns gestores informaram, dentro do que lhes era possível, se anteciparam e tomaram providências para manter o serviço em funcionamento: “No início da pandemia da Covid-19 já havíamos nos antecipado e planejado as medidas necessárias para tentar lidar com a doença, implantamos a quarentena para aquelas pessoas que buscavam o nosso serviço de acolhimento e somente após o período de quarentena e sem nenhum sintoma era realizado o teste e depois o cidadão era acolhido em nossa instituição”.

O segundo conjunto de respostas informou especificamente da alteração dos atendimentos para modalidades remotas, como *on-line*, por telefone e com atividades impressas (24,3%), para que o público-alvo não ficasse sem atendimento e em alguns casos específicos realizaram visitas domiciliares, para entrega de cestas básicas, por exemplo.

As respostas destacaram também a relação de parceria de OSCs com o poder público, especificamente com a prefeitura municipal de Maringá: “Com a pandemia, a instituição se organizou para atender a demanda dos usuários através de atividades impressas e iniciou o atendimento das famílias dos usuários com doação de alimentos e parceria com a prefeitura do município para entrega de cartões de alimentação para garantir a segurança alimentar dos atendidos”.

Um aspecto relevante, ainda com relação a esse grupo de respostas, é que alguns gestores informaram que tanto as OSCs quanto o público-alvo tiveram dificuldades com este tipo de atendimento, especialmente diante da “[...] falta de recursos tecnológicos da instituição e dos atendidos, pois o acesso a internet era da minoria”.

O terceiro conjunto de respostas reporta àqueles gestores que informaram que não houve mudança no atendimento (21,2%), o que afetou OSCs com distintos objetivos de atuação e

tempos de funcionamento, como 5, 28 e 73 anos de atividades. As respostas recebidas foram curtas e diretas, como “Nunca deixamos de atendê-los [ao público-alvo]” e “Não houve mudanças [no atendimento]”.

As demais categorias de respostas foram residuais, sendo que a quarta reúne dois gestores e as demais referem-se a apenas um respondente cada: 6,1% relataram que houve diminuição no atendimento, na frequência e que “Houve evasão de muitos” que eram atendidos; 3% informaram que houve apenas mudanças de ordem financeira, sem expor como esse *déficit* se relacionaria com o atendimento ao público-alvo; 3,0% relatou que houve mudança no público-alvo, mas não especificou de que natureza seria tal modificação; 3% expôs que a atuação junto ao público foi suspensa, detalhando que “teve o atendimento no local interrompido, os atendimentos passaram a acontecer na [informação suprimida por permitir identificação da OSC] mensalmente (1x ao mês), após a [informação suprimida por permitir identificação da OSC] autorizar a entrada da nossa equipe, pois determinou-se que os [informação suprimida por permitir identificação da OSC] permanecessem em [informação suprimida por permitir identificação da OSC] e poderiam entrar lá apenas órgão ou pessoas que fossem levar suprimentos”; e 3% pontuou que houve mudanças relacionadas à saúde mental do público-alvo, decorrente de “excesso de ansiedade, depressão, crises de pânico”.

A fim de refinar essas respostas, buscamos comparar essa categorização com distintas características de gestores e OSCs, quais sejam: para gestores, o tempo de atuação (em anos) como gestor da OSC e sua formação (com foco em graduados em Serviço Social e Administração, por conta da relação entre tais profissionais e a PNAS); para OSCs, se a organização faz parte da AMOSC, há quantos anos está em funcionamento e se ocupa cadeira em algum(ns) conselho(s). Tais categorias foram consideradas também para refinamento das demais questões abertas. O conjunto heterogêneo de respostas permite inferir que a pandemia afetou de modo distinto as relações das OSCs com seus públicos-alvo, sendo impertinente estabelecer um perfil acerca de características institucionais ou dos respondentes com relação a tal impacto.

A segunda questão analisada buscou identificar as percepções dos gestores sobre mudanças com relação ao recebimento de recursos públicos. Para tanto, solicitou-se que, em caso positivo de sinalização de modificações, os respondentes descrevessem quais foram as alterações.

De modo geral, é sabido que as OSCs enfrentaram diversas transformações em suas operações financeiras, o que permitiu organizar as respostas em seis categorias analíticas distintas. A resposta mais recorrente foi de que não houve mudanças nos repasses de recursos

públicos (56,7%), indicativo de que a relação entre as organizações e o Estado foi impactada financeiramente em menos da metade das OSCs cujos gestores participaram da pesquisa.

A segunda categoria mais recorrente de respostas reuniu 16,7% das informações e remete a relatos que expressam dificuldades no relacionamento com o poder público com relação aos recursos, uma vez que mencionaram que houve atraso nos repasses e que alguns recursos não puderam ser utilizados “devido a falta de atendimento físico alguns convênios municipais bloquearam os repasses” e que o “Poder público passou a dificultar mais o acesso e o repasse de recursos”.

Ademais, um gestor informou sobre o “fim do recurso” em decorrência da burocracia pertinente ao recebimento de recursos, para que as OSCs tenham um plano de ação devidamente aprovado pelos conselhos. Com a pandemia, algumas OSCs que passaram a atender *on-line* não tinham tal modalidade prevista em seu plano de ação e/ou não o modificaram e, assim, ficaram impossibilitadas de utilizarem os recursos.

O terceiro conjunto de respostas refere-se aos gestores que informaram que as OSCs que gerenciam não, 13,3% relatam que não recebem recursos públicos (13,3%), ao que chama atenção especialmente duas características. A primeira é o espectro de tempo de atuação, que contemplou OCs em funcionamento entre 04 a 73 anos, reforçando o impacto da ação voluntária e de doações. A segunda característica comum é que nenhuma das organizações que informou não ter acesso a recursos públicos ocupava cadeira no COMAS ou em outro conselho, de modo que tal observação pode ser alvo de pesquisas futuras – com finalidade distinta dos objetivos específicos desta dissertação – que vise explorar de maneira aprofundada essa relação.

Chama atenção o relato de gestores que declararam que as OSCs foram contempladas com recursos públicos decorrentes de emendas parlamentares durante os anos iniciais da pandemia (6,7%), sendo que uma dessas organizações já contava com tal fonte de recursos financeiros e outra recebeu pela primeira vez, como destacam os excertos a seguir: “Começou a chegar mais emendas parlamentares” e “Durante a pandemia, passamos a receber recurso público de emenda parlamentar”, respectivamente.

É pertinente destacar que os gestores destas OSCs têm mais de uma década de experiência e relativo impacto e reconhecimento na comunidade de políticas públicas, bem como, que ambas fazem parte da AMOSC, cuja articulação política visa, dentre outros aspectos, garantir maior visibilidade pública ao trabalho social desenvolvido com vistas a garantir sua sustentabilidade financeira.

Por fim, com apenas uma resposta (cada, em torno de 3% do total) temos duas informações que não foram agrupadas nas demais categorias de classificação. Um gestor relatou

que houve queda nos recursos arrecadados em decorrência do Programa Nota Paraná em decorrência do isolamento social, sendo que a organização enfrentou dificuldades financeiras por não ter outra fonte de recursos públicos.

Outra OSC descreveu uma forma distinta de relacionamento com a Prefeitura Municipal de Maringá, que reconheceu a demanda pelo serviço que a organização prestava no contexto pandêmico: “Com o aumento do número de casos do Covid-19 crescendo na cidade, fomos procurados pela Prefeitura Municipal de Maringá, através da Secretaria de Assistência Social, Política sobre Drogas e Pessoa Idosa – SAS, para verificar a possibilidade de firmar parceria no enfrentamento ao Covid-19. A partir de então, houve o repasse de recursos através de contrato de prestação de serviços”.

De modo geral, a crise econômica instalada devido à Covid-19 levou a uma reavaliação das prioridades governamentais e à redistribuição de verbas, o que resultou em alterações no fluxo de recursos destinados às organizações. As respostas à questão analisada explicitaram que foi necessário às OSCs repensarem suas estratégias de captação de recursos e a buscarem novas fontes para continuar a desenvolver suas atividades sociais no período.

Diante de desafios ante aos recursos públicos, especialmente por conta de redução de possibilidades de diálogos e parcerias em virtude do direcionamento massivo de montantes financeiros expressivos à política de saúde – e também para educação, trabalho e atendimento à população em situação de rua, em menor medida – as OSCs contaram com outras fontes, algo que não é novo no Terceiro Setor. Nesse sentido, o questionário continha a seguinte pergunta: “Sobre o voluntariado e as doações (em geral, de pessoas físicas e/ou jurídicas), o que mudou com a pandemia?”.

Diante da imposição do distanciamento social em virtude do risco de contaminação massiva do início da pandemia, a atuação das OSCs passou a ser realizada de modo *on-line* praticamente de modo integral, seguindo determinações de órgãos estatais de saúde e normativas da prefeitura municipal, anteriormente mencionadas nesta pesquisa. Isto posto, 54,5% dos gestores respondentes a esta terceira questão que analisamos na seção informando que os voluntários passaram a trabalhar *on-line*, com adaptação de atividades que desenvolviam ou estabelecimento de novas tarefas.

Um destaque foi o Programa Nota Paraná, pois alguns gestores declararam que o cadastramento de notas fiscais era a principal tarefa realizada pelos voluntários. Um gestor, nesse sentido, relatou que “Quanto aos voluntários só mantivemos aqueles que nos ajudam com o lançamento do Programa Nota Paraná e que fizeram o serviço em suas residências”.

Contudo, esses mesmos gestores que informaram adaptação com relação ao trabalho voluntário declararam que as OSCs enfrentaram dificuldades com relação à captação de recursos decorrentes de doações: “Quanto às doações, houve uma diminuição em relação à quantidade de alimentos que recebíamos”, “As doações continuam poucas, principalmente as doações em espécie (dinheiro)”, “Houve afastamento dos doadores (pessoas físicas) e também de doações de roupas e venda no bazar de roupas usadas” e “[...] dificuldades com as doações, perdemos contribuintes, mas por outro lado outras pessoas começaram a se sensibilizar com as entidades e começaram a ajudar”, por exemplo.

O segundo conjunto de respostas mais recorrentes (24,2%) reúne OSCs que declararam não ter sido impactadas pela pandemia com relação ao voluntariado e às doações. Trata-se de informações de gestores que relataram que não houve mudanças significativas. Destaca-se que não identificamos um padrão entre essas organizações que declararam estabilidade com relação ao questionando, uma vez que um terço destas OSCs ocupava cadeira no COMAS e seu períodos de atividade variaram consideravelmente, desde uma entidade com 5 anos de funcionamento até outras com 20 e até 56 anos, indicativo de que as relações que as organizações estabelecem e desenvolvem com voluntários e doadores se conformam por aspectos múltiplos, para além de indicadores institucionais, como impacto no debate sobre a política de assistência social no município ou seu tempo de atuação.

O terceiro conjunto de respostas (18,2%) é conformado por relatos de que houve grandes mudanças no período de pandemia analisado, pois aumentaram as contribuições àquelas OSCs, como evidenciam respostas como: “Mudou sim. Percebemos um aumento nas contribuições e doações que a nossa entidade recebe”; “Houve um aumento de doações de gêneros alimentícios”; e “Passaram a doar mais e participar mais. Houve um crescimento de mais de 50%”. Destas, 90% têm cadeira no conselho, 40% são de cunho religioso, o que pode contribuir para o aumento das doações.

Por fim, um único gestor (3.1%) informou que a OSC não desenvolve nenhum trabalho com equipes de voluntários e não depende ou recebe doações, uma vez que se caracteriza por ser custeada por uma mantenedora, que desenvolve outro tipo de atividade privada e mantém a organização em funcionamento como ação de responsabilidade social.

De modo geral, identificamos que, assim como a pandemia trouxe desafios até então nunca vivenciados e que transformaram a sociedade, também no campo específico de atuação do Terceiro Setor houve impactos que não eram projetados, alterando o modo do voluntariado e as doações.

Com as restrições de mobilidade e a necessidade de distanciamento social durante o período da pandemia, o voluntariado presencial foi reduzido, o que demandou a criação de novas modalidades de voluntariado remoto, ao passo que a crise econômica afetou a capacidade de doação de pessoas físicas e jurídicas em razão tanto de redução de empregos, salários e rearranjos familiares quanto da diminuição da prestação de serviços e comercialização.

Cabe sinalizar que reconhecemos a importância da ação social no contexto pandêmico, especialmente por meio de mobilizações populares nos primeiros meses de distanciamento social, contudo esta dissertação trata da atuação de voluntários especificamente nas organizações do Terceiro Setor com cadastro no COMAS maringaense.

Diante do contexto exposto nas respostas às questões anteriores, o questionário continha uma pergunta objetiva que remetia às parcerias que a organização realiza ou realizou nos últimos anos, sendo que o enunciado instrua os respondentes da seguinte maneira: “Assinale todos os perfis com os quais houve algum tipo de colaboração considerando como marco temporal o início da pandemia (mês de março de 2020)”.

Tabela 16 – Parcerias que a organização realiza ou realizou

Parceiro	Ocorria até antes da pandemia, mas findou	Ocorria desde antes da pandemia e permanece	Passou a ocorrer durante a pandemia e findou	Passou a ocorrer durante a pandemia e permanece
Indivíduos	12,12	<b>81,82</b>	-	6,06
Governo municipal	12,12	<b>75,76</b>	-	12,12
Governo estadual	25,80	<b>48,39</b>	9,68	16,13
Governo Federal	<b>45,16</b>	41,94	6,45	6,45
Empresas privadas	27,27	<b>69,70</b>	-	3,03
Outras OSCs	<b>46,88</b>	34,37	12,50	6,25
Institutos nacionais	<b>63,33</b>	26,67	10,00	-
Institutos internacionais	<b>66,67</b>	16,67	10,00	6,66

Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados coletados (2023).

Em relação às parcerias, a tabela evidencia em negrito as categorias mais recorrentes de respostas para cada fonte, o que inicialmente denota que metade das fontes incluídas no questionário já eram parcerias das OSCs antes da pandemia e se mantiveram no contexto pandêmico e a outra metade das parcerias estava em vigor antes da pandemia, mas foi findada com o início do período crítico da Covid-19.

Com relação ao primeiro grupo, as parcerias com voluntários e com o governo municipal demonstram sua expressividade às OSCs analisadas, uma vez que mais de três quartos dos gestores informaram que se tratava de parceiros anteriores que persistiram. Também as relações com a responsabilidade social empresarial majoritariamente se

mantiveram, sendo que quase 70% das empresas privadas mantiveram o vínculo com as OSCs. Por fim, quase metade das organizações informaram que o governo do Paraná continuou a apoiar seu funcionamento. Ainda que em menor medida, entretanto, cabe destacar que parte das OSCs manteve suas parcerias com o Governo Federal, com outras organizações e com institutos nacionais e internacionais.

Por outro lado, cerca de dois terços dos gestores declararam que institutos internacionais e nacionais que eram parceiros das OSCs deixaram de contribuir ao seu funcionamento após o início da pandemia, enquanto quase metade dos respondentes respondeu no mesmo sentido para parcerias com outras organizações do Terceiro Setor e o Governo Federal. Dada à escassez de recursos e à incerteza quanto aos desdobramentos de ordem social, econômica e de saúde a partir de março de 2020, tais cessões podem ter remetido a ações de contingenciamento ou direcionamento de recursos a outras ações emergenciais naquele período. Para as demais fontes – empresas privadas, Governos Estadual e Municipal e indivíduos – o impacto de finalização de parcerias foi reduzido.

Ainda que as demais colunas tenham concentrado menores percentuais de respostas, é importante também destacarmos que foram diversas as parcerias estabelecidas com as OSCs pesquisadas durante a pandemia, ainda que tenham sido relações pontuais findadas após certo tempo, o que se identificou entre algumas organizações entre si e com institutos nacionais e internacionais e com os Governos Estadual e Federal.

Por outro lado, o contexto pandêmico também oportunizou a algumas OSCs firmar novas parcerias que atenderam não somente a demandas daquele período, mas persistiram após o período mais crítico da doença junto aos Governos Estadual, Municipal e Federal, a institutos internacionais, outras organizações, voluntários e empresas privadas. Tal resultado é, sobremaneira, positivo ao Terceiro Setor.

Por fim, nos interessou de modo mais direto compreender como as OSCs se relacionaram com o COMAS e, eventualmente, outros conselhos durante a pandemia. Por se tratar de respostas qualitativas, procedemos à sua categorização por meio do estabelecimento de uma classificação em cinco categorias analíticas, as quais são destacadas no texto por ordem de recorrência.

A maioria dos gestores respondeu à questão “Como a OSC se relacionou com conselhos durante a pandemia?” relatando de que maneira se deram os contatos (39,4%), de modo que, em geral, informaram que os atendimentos e diálogos foram realizados por meio de reuniões *on-line*, contatos via *Whatsapp* e telefone e por videochamadas. Destaca-se que um respondente informou que, quando necessário, foi realizada visita presencial na organização, o que remete

à atuação positiva do COMAS. Adicionalmente, cabe ressaltar que os relatos categorizados neste grupo foram mais completos e pertinentes à pergunta, sendo que nessa categoria encontram-se gestores com tempo de atuação na função relativamente longo (28 a 36 anos).

Um segundo conjunto de respostas à questão remete às respostas cujo conteúdo indicou que o atendimento foi avaliado como bom (30,3%). Em tal categoria obtivemos relatos sobre a qualidade da relação com o conselho, com relatos positivos no sentido de que foram atendidos quando buscaram contato. Chama atenção o relato de gestora que também é conselheira no COMAS, que expressa atuação do referido conselho no seguinte sentido: “[...] o que notamos foi que os diálogos eram mais recorrentes, pois havia maior preocupação com os trabalhos realizados por todas as OSCs”.

Um terceiro conjunto de respostas foram reunidas por remeterem à noção de que a relação da OSC com conselhos não foi alterada pela pandemia, ou seja, manteve-se normal (21,2%). Para este grupo, o atendimento se manteve dentro da normalidade, mesmo em tempo de pandemia, com isolamento social e obrigatoriedade do uso de equipamentos de saúde, sendo recorrentes respostas sucintas como “Seguiu conforme já ocorria” e “Não houve mudanças”.

De modo residual, temos duas respostas que denotam indiferença com relação à atuação dos conselhos na pandemia (6,1%) e uma avaliação negativa (3%). As respostas com argumentos categorizados como indiferentes afirmam que as OSCs não buscaram o apoio e/ou a orientação de conselho(s) devido aos tipos de atendimento e seu público, de forma que não foram afetados pelas mudanças que ocorreram durante a pandemia da Covid-19, ao passo que a resposta negativa informou que “Infelizmente durante a pandemia, os Conselhos ficaram mais afastados e desarticulados”, ao que observa-se que esta OSC tem cadeira no conselho, com mais de 20 anos de funcionamento e a gestão tem experiência de mais de uma década, de modo que é importante destacar que tal posicionamento crítico destoa de todas as demais respostas à questão, mas não pode ser aprofundado nesta pesquisa em razão da limitação do próprio instrumento de coleta de dados, escolhido para permitir a coleta do maior volume de dados possíveis com vistas à identificação de padrões e recorrências, mas não de especificidades como esse argumento, que pode vir a ser melhor explorado em pesquisas posteriores.

A fim de refinar essas respostas, buscamos comparar essa categorização com distintas características de gestores e OSCs, quais sejam: para gestores, o tempo de atuação (em anos) como gestor da OSC e sua formação (com foco em graduados em Serviço Social e Administração, por conta da relação entre tais profissionais e a PNAS); para OSCs, se a organização faz parte da AMOSC, há quantos anos está em funcionamento e se ocupa cadeira

em algum(ns) conselho(s). Tais categorias foram consideradas também para refinamento das demais questões abertas.

Com relação a como as OSCs se relacionaram com o COMAS e, eventualmente, outros conselhos durante a pandemia, a maioria das categorias destacadas no parágrafo anterior apresentou distribuição relativamente homogênea com a categorização das respostas, o que significa que instituições e gestores com perfis distintos foram impactados pela pandemia na relação OSC – Conselhos sem existência de padrões.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa de mestrado teve como objetivo analisar a atuação de organizações da sociedade civil (OSCs) de Maringá/PR com relação à política de assistência social, com foco no perfil dos gestores, na relação das OSCs com o conselho da área e os impactos diante da pandemia de Covid-19. Ante ao exposto, esta dissertação busca atender aos seguintes objetivos específicos: Apresentar o perfil dos gestores de organizações da sociedade civil e aspectos de sua cultura política, como o que pensam sobre democracia e participação; mapear características das OSCs maringaenses que atuam na política de assistência social no que tange à sua relação com o Conselho Municipal de Assistência Social; e conhecer as implicações e impactos da pandemia sobre o funcionamento das OSCs e seu relacionamento com o COMAS. Para tanto, foi aplicado um questionário tipo survey realizado no GoogleForms, composto por perguntas objetivas e discursivas, sendo encaminhado via e-mail para as 37 OSCs cadastradas no COMAS. A coleta de dados foi realizada entre os meses de abril e julho de 2023 e obtivemos 33 respostas.

De modo geral, esta pesquisa permitiu estabelecer uma reflexão sobre a importância da democracia, participação social e do diálogo entre a sociedade civil e as instâncias governamentais, para além da perspectiva direta de compreender as interações das OSCs com a política de assistência social no âmbito municipal, permeada pela pandemia. Isto posto, evidenciamos que esta pesquisa tem relevância para a área acadêmica, para os conselhos de políticas públicas, para gestores e OSCs, todos com um papel importante na formulação das políticas públicas, ao propiciar uma análise sobre a atuação, os desafios e as estratégias de sustentabilidade das OSCs.

Entre as organizações pesquisadas, a maioria possui uma vasta trajetória, com 66,67% em funcionamento há mais de 30 anos, predominantemente atuando na área de assistência social, sendo que para além de cadastro ativo junto ao COMAS identificamos expressiva participação das OSCs também em outros conselhos de políticas públicas, sendo 75,76% inscritas em mais de um, especialmente denotando a significativa presença no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Ainda com relação ao perfil dessas organizações, identificamos que dependem majoritariamente de doações de voluntários, seguidas por recursos provenientes de editais públicos e eventos organizados pelas próprias OSCs, acentuada principalmente no período da pandemia.

Com relação aos seus gestores, o perfil analisado permitiu constatar a predominância feminina, de pessoas brancas, cristãs (com destaque para católicos romanos e evangélicos), com idade concentrada nas faixas entre 30 a 44 anos e 45 a 59 anos e que possuem pós-graduação, indicando um alto nível de escolarização. Tais profissionais devem atender às especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em que a predominância de graduados em Serviço Social e Administração se sobressaíram.

Considerando que 60,7% dos entrevistados possuem pós-graduação, conforme Gimenes (2011, p. 104), “Em termos analíticos, esses resultados evidenciam que dirigentes com maior nível de conhecimento e rendimentos mais altos são mais propensos a apoiarem medidas mais expressivas de democracia”. A expectativa expressa, nesse sentido, foi de que pessoas com maior escolaridade tendam a buscar por múltiplas formas de acesso a informações, a serem mais críticos e interessados por política, o que se confirma em relação ao interesse por política e ao consumo de informações sobre política, conforme evidenciaram os dados analisados no capítulo 4.

Esses gestores, em sua maioria, possuem grande experiência em termos de anos de atuação na função nas OSCs, bem como já participou do COMAS ou de outros conselhos anteriormente, indicando uma experiência significativa também nesse âmbito. Os entrevistados manifestaram possuir conhecimento adequado sobre documentos como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) e a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, o que é crucial para o bom funcionamento das OSCs, assim como se sentem bem-informados sobre as questões debatidas nas reuniões do conselho, aspectos positivos para a efetividade do conselho.

Por outro lado, aspectos que carecem de atenção foram também explicitados, como dificuldades à participação social relacionadas ao horário e local das reuniões e a percepção de parte dos respondentes de que as decisões tomadas nos conselhos nem sempre se tornam políticas efetivas.

Ademais, os resultados nos permitiram concluir que, a despeito de as OSCs pesquisadas terem perfis diferentes, sentiram de modo relativamente homogêneo os efeitos da pandemia, uma vez que não fez diferença estas ocuparem cadeiras de representação no COMAS (para além de serem cadastradas), participarem da AMOSC, o tempo de experiência do gestor na função e na OSC e a quantidade de anos de funcionamento da organização, pois todos os questionários retornaram com respostas que evidenciaram maior ou menor impacto da pandemia – mas explicitamente com algum efeito – em relação ao desenvolvimento de suas

atividades, voluntariado, recebimento de recursos públicos e recursos de pessoas físicas e jurídicas.

Esse resultado, em especial, denota que a Covid-19, uma situação de crise global de saúde pública – assim como ceifou vidas de pessoas de diferentes classes sociais em países com distintas condições de desenvolvimento social, político e econômico – impactou de modo significativo organizações com históricos, portes, relações e inserções múltiplas na comunidade de políticas públicas de assistência social.

Para além dos resultados desta pesquisa, é pertinente expressar que os resultados do debate teórico e das análises empíricas estabelecidas permitiram-nos suscitar outros questionamentos que podem se desdobrar em pesquisas futuras, tais como: Diante de tais análise, podemos pensar se todas as OSCs passaram pelas mesmas dificuldades e tiveram o mesmo apoio do voluntariado ou não para a efetivação dos atendimentos durante a pandemia da Covid-19? As percepções de gestores de OSCs vinculadas a outros conselhos sobre seu funcionamento, dos conselhos e a pandemia denotaram impactos semelhantes ou distintos? A área de política pública do conselho implicaria forma distinta de relacionamento com as OSCs?

Tais indagações, evidentemente, não caberiam neste estudo por conta de seu foco analítico especificamente direcionado à política de assistência social e ao COMAS maringaense, de modo que a ausência de respostas para tais perguntas não se coloca como limitação à investigação realizada, mas, ao contrário, como resultado positivo para além dos objetivos definidos à pesquisa, dada sua potencial contribuição à agenda de pesquisas sobre as relações entre elites não-estatais, organizações da sociedade civil, conselhos de políticas públicas e a pandemia de Covid-19.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a na Era Lula. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, jun. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/8ZJqHY9tmRfJ4x4Ny4SB7tL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 mar. 2024.
- ALCHORNE, Sindely. 20 anos de LOAS – análise das normativas nacionais. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, ano 17, n. 30, p. 25-46, 2013. Disponível em: [http://osocialemquesta.o.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_30\\_Sindely\\_2.pdf](http://osocialemquesta.o.ser.puc-rio.br/media/OSQ_30_Sindely_2.pdf). Acesso em: 24 abr. 2024.
- ALMEIDA, Alessandra Barboza Barros; LEÃO, Circe Carneiro; LAET, Lucas Estevão Fernandes; SOUZA, Maura Aparecida de; DETONI, Vanessa Souza Santos. Uso do Google Forms para avaliação do ensino: utilizações de formulários em sala de aula no Ensino Fundamental I. **Revista Amor Mundi**, Santo Ângelo, v. 4, n. 6, p. 205-211, 2023. Disponível em: <https://journal.editorametrics.com.br/index.php/amormundi/article/view/288/221>. Acesso em: 5 maio 2024.
- ALMEIDA, Carla. Da participação à representação política: um balanço crítico dos estudos mais recentes sobre Conselhos Gestores. **Interseções**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 54-78, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/intersecoes/article/view/18043/13431>. Acesso em: 22 fev. 2024.
- ALMEIDA, Carla; RIBEIRO, Ednaldo; CARLOS, Euzenela; SILVA, Rafael da. Efetividade e institucionalização dos conselhos de assistência social: padrões e variações da participação nos municípios brasileiros (2012-2018). **Opinião Pública**, Campinas, v. 28, n. 2, p. 386-424, maio/ago. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/8mTzhNCjRwM9g4RG3Vtg3Py/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 abr. 2024.
- ALVES, Gláucia Lelis; SIQUEIRA, Luana de Sousa. Projeto neoliberal, coronavírus e auxílio emergencial: o desmonte da assistência social. In: MOREIRA, Elaine *et al.* (org.). **Em tempos de pandemia: propostas para a defesa da vida e de direitos sociais**. Rio de Janeiro: ESS/UFRJ, 2020. p. 75-82.
- ANDRES, Fabiane da Costa; ANDRES, Silvana Carloto; MORESCHI, Claudete; RODRIGUES, Sandra Ost; FERST, Maycol Ferreira. A utilização da plataforma Google Forms em pesquisa acadêmica: relato de experiência. **Research, Society and Development**, São Paulo, v. 9, n. 9, e284997174, p. 1-7, 2020. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/7174/6431>. Acesso em: 22 jan. 2024.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- AVRITZER, Leonardo. Fake News legitimadas por grupos de família e igreja explicam eleição de 2018. **O Globo**, 7 dez. 2018. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/ciencia-matematica/post/fake-news-legitimadas-por-grupos-de-familia-e-igreja-explicam-eleicao-de-2018.html>. Acesso: 24 fev. 2024.

AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

BABBIE, Earl. **Métodos de pesquisa de Survey**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

BARROS, Alice Monteiro de. Trabalho voluntário e trabalho religioso. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Porto Alegre, v. 66, n. 1, p. 98-115, jan./mar. 2000. Disponível em: [https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/84744/009\\_barros.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/84744/009_barros.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 10 maio 2024.

BAVA, Silvio Caccia. As ONGs e as políticas públicas na construção do Estado democrático. **RSP – Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 45, v. 118, n. 3, p. 97-1000, 1994. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/836/650>. Acesso em: 14 mar. 2024.

BÍBLIA, Português. **Bíblia Sagrada Online: Êxodo**. Disponível em: [https://www.bibliaonline.com/versiculo/exodo\\_33\\_14/](https://www.bibliaonline.com/versiculo/exodo_33_14/). Acesso em: 7 maio 2024.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de João Ferreira. Brasília, DF: Ed. da UNB, 1998.

BORBA, Julian. Participação política: uma revisão dos modelos de classificação. **Sociedade e Estado**, Brasília, DF, v. 27, n. 2, p. 263-288, maio/ago. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/HGGYvD6DN8HJhB8kTnbznQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 maio 2024.

BORGES, William Antonio; TONELLA, Celene; FARIA, Everton Henrique. Representação e legitimidade nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 2, n. 2, p. 24-48, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/12450/10874>. Acesso em: 16 maio 2024.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/Wbf86mT4vwX6HvnSyRy3kkD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 maio 2024.

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

BRASIL. Decreto-Lei nº. 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, p. 1. Brasília, DF, 14 mar. De 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0201.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm). Acesso em: 8 maio 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/art\\_194\\_.asp](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_194_.asp). Acesso em: 23 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, p. 18.769. Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742compilado.htm). Acesso em: 21 abr. 2024.

BRASIL. Ministério de Bem-Estar Social. **Política Nacional de Assistência Social**: redação preliminar. Brasília, DF, fev. 1994.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Assistência Social**. Brasília, DF: Secretaria de Estado de Assistência Social, 1997.

BRASIL. Resolução nº 207, de 16 de dezembro de 1998. Aprova por unanimidade a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB2. **Diário Oficial da União**: Seção 1, p. 1. Brasília, DF, 18 dez. 1998. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia\\_social/resolucoes/1998/Resolucao%20CNAS%20no%20207-%20de%2016%20de%20dezembro%20de%201998.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/1998/Resolucao%20CNAS%20no%20207-%20de%2016%20de%20dezembro%20de%201998.pdf). Acesso em: 22 maio 2024.

BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, p. 1. Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 12 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: Seção 1, p. 1. Brasília, DF, 11 jan. 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, p. 1. Brasília, DF, 3 out. 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.741.htm#:~:text=LEI%20No%2010.741%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20OUTUBRO%20DE%202003.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Estatuto%20do%20Idoso%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.&text=Art.,a%2060%20\(sessenta\)%20anos](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm#:~:text=LEI%20No%2010.741%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20OUTUBRO%20DE%202003.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Estatuto%20do%20Idoso%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.&text=Art.,a%2060%20(sessenta)%20anos). Acesso em: 11 maio 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS 2004**. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília, DF: MDS, 2004. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005**. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS. Brasília, DF: MDS, 2005. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006**. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. Brasília, DF: MDS, 2006a. Disponível em: [https://www.ciespi.org.br/media/files/fcea049a8ec4d511ecbe6e5141d3afd01c/f5dab3ae9c4d711ecbe6e5141d3afd01c/RES\\_269\\_DEZ\\_2006.pdf](https://www.ciespi.org.br/media/files/fcea049a8ec4d511ecbe6e5141d3afd01c/f5dab3ae9c4d711ecbe6e5141d3afd01c/RES_269_DEZ_2006.pdf). Acesso em: 21 mar. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **SUAS – Sistema Único de Assistência Social**: Orientação acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social. Brasília, DF: MDS/CNAS, 2006b. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/cartilhas/SUAS\\_Orientacoes\\_conselhos\\_controlesocial.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/SUAS_Orientacoes_conselhos_controlesocial.pdf). Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Capacitação de Conselheiros de Assistência Social**: guia de estudos. Brasília, DF: MDS/CNAS, 2009a.

BRASIL. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da União**: Seção 1, p. 1. Brasília, DF, 25 nov. 2009b. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf). Acesso em: 27 abr. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sistema Único de Assistência Social**: consolidação do SUAS. Brasília, DF: MDS, 2009c. Disponível em: Sistema Único de Assistência Social: Consolidação do Suas. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Consolidacao\\_Suas.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Consolidacao_Suas.pdf). Acesso em: 27 abr. 2024.

BRASIL. Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011. Ratificar a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e Reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Diário Oficial da União**: Seção 1, p. 1. Brasília, DF, 21 jun. 2011. Disponível em: [https://www.blogcnas.com/\\_files/ugd/7f9ee6\\_d825fc918a98454682401c0261ceb251.pdf](https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_d825fc918a98454682401c0261ceb251.pdf). Acesso em: 5 maio 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica**: NOB-SUAS. Brasília, DF: MDS, 2012. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS\\_2012.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf). Acesso em: 23 abr. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS**. Brasília, DF: MDS, 2013.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial da União**: Seção 1, p. 18.769. Brasília, DF, 1 ago. 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm). Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. PEC que restringe gastos públicos é aprovada e vai à promulgação. **Senado Notícias**, Brasília, DF, 13 dez. 2016a. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/13/pec-que-restringe-gastos-publicos-e-aprovada-e-vai-a-promulgacao#:~:text=PEC%20que%20restringe%20gastos%20p%C3%ABablicos%20%C3%A9%20aprovada%20e%20vai%20a%20promulga%C3%A7%C3%A3o,-Compartilhe%20este%20conte%C3%BAdo&text=Por%2053%20a%20favor%20e,ter%C3%A7a%2Dfeira%20\(13\)](https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/13/pec-que-restringe-gastos-publicos-e-aprovada-e-vai-a-promulgacao#:~:text=PEC%20que%20restringe%20gastos%20p%C3%ABablicos%20%C3%A9%20aprovada%20e%20vai%20a%20promulga%C3%A7%C3%A3o,-Compartilhe%20este%20conte%C3%BAdo&text=Por%2053%20a%20favor%20e,ter%C3%A7a%2Dfeira%20(13).). Acesso em: 27 abr. 2024.

BRASIL. Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016. Trata sobre as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisa em ciências humanas e sociais. **Diário Oficial da União**: Seção 1, p. 45-46, Brasília, DF, 24 maio 2016b. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf> Acesso em: 12 maio 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.812, de 30 de maio de 2019. Altera o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**: Seção 1, p. 1. Brasília, DF, 31 maio 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-9812-30-maio-2019-788223-norma-pe.html>. Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Edição Extra, p. 1. Brasília, DF, 20 mar. 2020a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10282.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10282.htm). Acesso em: 12 maio 2024.

BRASIL. Medida Provisória nº 953, de 15 de abril de 2020. Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 2.550.000.000,00, para o fim que especifica. **Diário Oficial da União**: Seção 1, p. 1. Brasília, DF, 16 abr. 2020b. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=5D6F440A5E9AC4568D28BF316B5EB517.proposicoesWebExterno1?codteor=1887880&filename=Avulso+-MPV+953/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5D6F440A5E9AC4568D28BF316B5EB517.proposicoesWebExterno1?codteor=1887880&filename=Avulso+-MPV+953/2020). Acesso em: 26 abr. 2024.

BRASIL. Resolução nº 674, de 6 de maio de 2022. Dispõe sobre a tipificação da pesquisa e a tramitação dos protocolos de pesquisa no Sistema CEP/Conep. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Edição 203, p. 65. Brasília, DF, 25 out. 2022. Disponível em: [https://conselho.saude.gov.br/images/Resolucao\\_674\\_2022.pdf](https://conselho.saude.gov.br/images/Resolucao_674_2022.pdf) Acesso em: 12 maio 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.371, de 1º de janeiro de 2023. Revoga o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Edição Extra, p. 4. Brasília, DF, 2 jan. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11371.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.371%2C%20DE%201%C2%BA,colegiados%20da%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABablica%20federal](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11371.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.371%2C%20DE%201%C2%BA,colegiados%20da%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABablica%20federal.). Acesso em: 5 maio 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.948, de 12 de março de 2024. Altera o Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, que regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. **Diário Oficial da União**: Seção 1, p. 9. Brasília, DF, 13 mar. 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11948.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11948.htm). Acesso em: 4 maio 2024.

BRITO, Dorca Soares de Lima. **Assistência Social na Rede Apae**: ofertas socioassistenciais para pessoas com deficiência. Brasília, DF: Apae Brasil, 2019.

CALEGARE, Marcelo Gustavo Aguilar; SILVA JUNIOR, Nelson. A “construção” do terceiro setor no Brasil: da questão social à organizacional. **Revista Psicologia Política**, São Paulo, v. 9, n. 17, p. 129-148, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rp/v9n17/v9n17a09.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2024.

CARDOSO, Renata. **No olho do furacão**: as políticas sociais nos governos petistas (de 2003 a 2016). Campinas: Saberes e Práticas, 2021.

CASALECCHI, Gabriel Ávila; VIEIRA, Aiane de Oliveira. Ativismo digital e valores democráticos: lições a partir da experiência brasileira. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 26, n. 50, p. 121-145, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/14836/10797>. Acesso em: 10 maio 2024.

CASTILHO, Daniela Ribeiro; LEMOS, Esther Luíza de Souza. Necropolítica e governo Jair Bolsonaro: repercussões na seguridade social brasileira. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 24, n. 2, p. 269-279, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/TyMKscqwjWfwpbScmWpwCvc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 fev. 2024.

CASTEL, Robert. **A insegurança social**: o que é ser protegido? Tradução de Lúcia M. Endlich Orth. Petrópolis: Vozes, 2005.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de. Conselho. *In*: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (org.). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: Universidade do Estado de Minas Gerais, 2012. p. 82-84.

CASTRO, Luísa. Terceiro setor: 4 pontos para entender. **Politeize!**, 28 jun. 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/terceiro-setor-o-que-e/>. Acesso em: 4 mar. 2024.

CAZUMBÁ, Nailton. A estrutura organizacional de associações. Nossa Causa, Curitiba, 2 maio 2019. Disponível em: <https://nossacausa.com/estrutura-organizacional-de-associacoes/>. Acesso em: 14 jan. 2024.

CAZUMBÁ, Nailton. Novo Decreto do Governo Federal: O que muda para o Terceiro Setor. [Entrevista]. YouTube, 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=FTA65he2CYI>. Acesso em: 14 jun. 2024.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle Social. **Dicionário da Educação Profissional em Saúde**, Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz; Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2009 Disponível em: <http://www.sites.epsvj.fiocruz.br/dicionario/verbetes/consoc.html>. Acesso em: 30 mar. 2024.

CURI, Silviane Del Conte. **O padrão decisório de conselhos gestores de políticas públicas do município de Maringá-PR**. 2020. 91 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2020. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1MTp1050gzTpWAB6FJpCBtz\\_B4r8fm1V2/view](https://drive.google.com/file/d/1MTp1050gzTpWAB6FJpCBtz_B4r8fm1V2/view). Acesso em: 19 mar. 2024.

DEL CASTRO, Pedro. Ultraliberalismo, fase superior do neoliberalismo. **Fundação Perseu Abramo**, São Paulo, 7 fev. 2019. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2019/02/07/ultraliberalismo-fase-superior-do-neoliberalismo/> Acesso em: 30 mar. 2024.

DIAS, Cássio. Controle Social (CGU). **Conselho Federal de Administração**, Brasília, DF, 15 fev. 2016. Disponível em: <https://cfa.org.br/controle-social-cgu/>. Acesso em: 31 jan. 2024.

EVANGELISTA, Tatiana Magosso. Comprovação de registro no CMAS: burocracia ou solução? **Filantropia**, 1 jan. 2008. Disponível em: [https://www.filantropia.org/informacao/comprovacao\\_de\\_registro\\_no\\_cmas\\_burocracia\\_ou\\_solucao](https://www.filantropia.org/informacao/comprovacao_de_registro_no_cmas_burocracia_ou_solucao). Acesso em: 26 fev. 2024.

FERREIRA, Patrícia Aparecida. **Gestão de Políticas Públicas**: uma proposta de modelo processual de análise. 2011. 306 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011. Disponível em: [http://repositorio.ufla.br/jspui/bitstream/1/1661/1/TESE\\_Gest%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20%20uma%20proposta%20de%20modelo%20processual%20de%20an%C3%A1lise.pdf](http://repositorio.ufla.br/jspui/bitstream/1/1661/1/TESE_Gest%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20%20uma%20proposta%20de%20modelo%20processual%20de%20an%C3%A1lise.pdf). Acesso em: 26 abr. 2024.

FIGUEIREDO, Kênia Augusta O direito à comunicação pública das/os usuárias/os da Política de Assistência Social: uma urgência acirrada pelo COVID-19. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 43., Salvador. **Anais [...]**. Salvador: Intercom, 2020. Disponível em: <https://abcpública.org.br/biblioteca-palavra-chave/politica-publica-de-assistencia-social/>. Acesso em: 15 fev. 2024.

FORTE, Ana Caroline Freitas do Monte e Silva; ARAÚJO, Liana Brito de Castro; SOUSA, Adinari Moreira de. Desmonte da política de assistência social no contexto da crise brasileira: caminhos e desafios para a política. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 9., 2019. São Luis. **Anais [...]**. São Luis: JOINP, 2019. p. 1-12. Disponível em: [https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho\\_submissaoId\\_103\\_1035caa08c347d64.pdf](https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_103_1035caa08c347d64.pdf). Acesso em: 13 abr. 2024.

FRAIBERG, Maristani Salapata; RAMOS, Euélica Fagundes. Os programas de transferência de renda no Brasil e o enfrentamento das expressões da questão social. **Brasil Escola**, 29 nov. 2010. Disponível em: <https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/imprimir/120992> Acesso em: 23 jul. 2023.

FREITAS, Camila. Quem recebia Auxílio Emergencial vai receber Auxílio Brasil? **Meu Tudo**, 10 fev. 2023. Disponível em: <https://encurtador.com.br/brQ48>. Acesso em: 28 mar. 2024.

FREITAS, Renata Martins de. Serviço Social, Assistência Social e a pandemia da COVID-19: desafios e apontamentos. **Revista Libertas**, Juiz de Fora, v. 21, n. 2, p. 653-676, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/34059/23668>. Acesso em: 4 maio 2024.

GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. **Controle Institucional e Social dos Gastos Públicos**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2017.

GIMENES, Éder Rodrigo. **Cultura política e democracia**: apoio difuso e específico entre um segmento da elite não estatal do município de Maringá (PR). 2011. 178 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2011. Disponível em: <http://repositorio.uem.br:8080/jspui/bitstream/1/3123/1/000195595.pdf>. Acesso em: 4 maio 2024.

GIMENES, Éder Rodrigo. Teoria das elites e as elites do poder: considerações sobre a relevância dos teóricos clássicos e de Wright Mills aos estudos de cultura política e democracia. **Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR**, São Carlos, v. 2, n. 2, p. 119-151, 2014. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/49/46>. Acesso em: 4 maio 2024.

GIMENES, Éder Rodrigo. **Métodos e técnicas de pesquisa**: uma abordagem introdutória. Maringá: Unicesumar, 2019.

GIMENES, Éder Rodrigo. **Práticas profissionais para o Terceiro Setor**. Maringá: Unicesumar, 2020.

GIMENES, Éder Rodrigo. Precisamos falar sobre conselhos: triangulação de técnicas para coleta de dados preliminares sobre o funcionamento de conselhos de políticas públicas em município brasileiro de médio porte. In: MENEGASSI, Claudia Herrero Martins; GIMENES, Éder Rodrigo; SOUZA, Márcia de (org.). **Temas contemporâneos em Gestão Pública**: democracia, gestão, políticas públicas e educação. Maringá: Unicesumar, 2021. p. 156-176.

GIMENES, Éder Rodrigo; BORBA, Julian. Adesão à democracia e apartidarismo na América Latina: Análise Multidimensional. **Mediações – Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 24 n. 3, p. 167-183, set./dez. 2019. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/36408/32350>. Acesso em: 29 mar. 2024.

GIMENES, Éder Rodrigo; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Democratismo entre atores políticos não estatais: preditores da preferência por instrumentos democráticos. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 7, n. 3, p. 127-148, set./dez. 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/viewFile/39989/27728>. Acesso em: 18 fev. 2024.

GIMENES, Éder Rodrigo; RIPARI, Angélica; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Desigualdade, pobreza e ações do Estado: a visão de elites políticas não-estatais. **Mediações – Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 18, n. 1, p. 292-317, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/16460/13224>. Acesso em: 24 mar. 2024.

GIMENES, Éder Rodrigo; SOUZA, Márcia; SANTIAGO, Aline Barros. **Gestão social e empreendedorismo social no campo das organizações da sociedade civil**: desafios à conformação do campo de pesquisa e das práticas profissionais. Maringá: Unicesumar, 2018.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GRAZZIOLI, Airton; CAMPELO, Aldeir de Lima; ANDRADE, Álvaro Pereira de; FRANÇA, José Antonio de *et al.* **Manual de procedimentos para o terceiro setor**: aspectos de gestão e de contabilidade para entidades de interesse social. Brasília, DF: CFC; FBC 2015.

HOSS, Marcelo; CATEN, Carla Schwengber tem. Processo de validação interna de um questionário em uma *Survey Research* sobre ISO 9001: 2000. **Produto & Produção**, Rio Grande do Sul, v. 11, n. 2, p. 104-119, jun. 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ProdutoProducao/article/view/7240/8253>. Acesso em: 11 abr. 2024.

HUDSON, Mike. **Administrando organizações do terceiro setor**: o desafio de administrar sem receita. São Paulo: Markron Books, 1999.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 19. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Conselhos nacionais perfil e atuação dos conselheiros**: relatório de pesquisa. Brasília, DF: IPEA, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, DF: BPS, n. 25, 2018. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/181101\\_bps\\_25\\_assistencia\\_social.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/181101_bps_25_assistencia_social.pdf). Acesso em: 23 abr. 2024.

JESUS JÚNIOR, Guilhardes de; COSENZA, Liz Zumaêta Costa. A importância da participação popular através dos Conselhos Municipais na formulação e aplicação de políticas públicas no âmbito local. **Jus.com.br**, 25 nov. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/44883>. Acesso em: 26 fev. 2024.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli; FALCHETTI, Cristhiane Aparecida. A participação na política de assistência social. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 15, n. 29, p. 445-468, 2010. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/2974/2716>. Acesso em: 14 maio 2024.

LAMBERTUCCI, Antônio Roberto. A participação social no governo Lula. *In*: AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 70-89 (Coleção Democracia Participativa).

LATOUR, Bruno **Diante de Gaia**: oito conferências sobre a natureza do Antropoceno. São Paulo: Ubu; Rio de Janeiro: Ateliê de Humanidades, 2020.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília, DF: Ipea, 2011. v. 7, p. 33-42.

LAVALLE, Adrián Gurza; BARONE, Leonardo Sangali. Conselhos, associações e desigualdades. *In*: ARRETICHE, M. (org.). **Quanto o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos?** São Paulo: UNESP/CEM, 2015. p. 51-76.

LAVALLE, Adrián Gurza; VERA, Ernesto Isunza. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. *In*: LAVALLE, Adrián Gurza; VERA, Ernesto Isunza (org.). **La innovación democrática en América Latina**: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social /Universidad Veracruzana, 2010. p. 17-82.

LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que fazem os Conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, jul./set. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/s3FgjNNsZ4kT8q4nvLVj8Bz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 abr. 2024.

LEAL, Fabiola; PANDOLFI, Aline Fardin; BRAGA, Dayene Karyne Cordeiro Sabino; BARBOSA, Rafael da Silva; BORGES, Rodrigo Emmanuel Santana. O Auxílio Emergencial no Brasil durante a pandemia por Covid-19. **Ser Social**, Brasília, DF, v. 25, n. 1, p. 305-325, jul./dez. 2022. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/33863/34001](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/33863/34001). Acesso em: 4 maio 2024.

LEHER, Roberto. Compreender o que fazem os setores dominantes quando dominam para construir alternativas para a educação pública, laica e unitária. *In*: LAMOSA, Rodrigo (org.). **Classe dominante e educação em tempos de pandemia**: uma tragédia anunciada. Parnaíba: Terra sem Amos, 2020. p. 5-10.

LONARDONI, Eliana; GIMENES, Junia Garcia; SANTOS, Maria Lucia dos; NOZABIELLI, Sônia Regina. O processo de afirmação da assistência social como política social. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 8, p. 1-8, 2006. Disponível em: [https://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2\\_sonia.htm](https://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm) Acesso em: 15 maio 2024.

LUCHMANN, Ligia Helena Hann; ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues; GIMENES, Éder Rodrigo. Gênero e Representação Política nos Conselhos Gestores no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 789-822, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/XmtBCT5BJG7t6NHdPSNBDrr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 mar. 2024.

LUZIA, Erika Leite Ramos de; LIPORINI, Andréia Aparecida Reis de Carvalho. Os impactos da pandemia da covid-19 na vida das famílias e a reorganização da política de assistência social. *In*: SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, INTERSETORIALIDADE E FAMÍLIA, 5.; SEMINÁRIO NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, INTERSETORIALIDADE E FAMÍLIA, 3., 2020. Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre: PUCPRS, 2020. p. 1-13. Disponível em: <https://editora.pucrs.br/edipucrs/aces-solivre/anais/serpinf-senpinf/assets/edicoes/2020/arquivos/69.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2024.

MAGALHÃES JÚNIOR, Carlos Alberto de Oliveira; BATISTA, Michel Corci. **Metodologia da pesquisa em educação e ensino de ciências**. Maringá: Gráfica e Editora Massoni, 2021.

MANZATO, Antonio José; SANTOS, Adriana Barbosa. A elaboração de questionários na pesquisa quantitativa. Florianópolis: UFSC, 2012. Aula. 17 p. Disponível em: [http://www.inf.ufsc.br/~vera.carmo/Ensino\\_2012\\_1/ELABORACAO\\_QUESTIONARIOS\\_PESQUISA\\_QUANTITATIVA.pdf](http://www.inf.ufsc.br/~vera.carmo/Ensino_2012_1/ELABORACAO_QUESTIONARIOS_PESQUISA_QUANTITATIVA.pdf). Acesso em: 5 maio 2024.

MARANGONI, Gilberto. Anos 1980, década perdida ou ganha? **IPEA – Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, DF, ano 9, edição 72, 15 jun. 2012. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2759:catid=28](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2759:catid=28). Acesso em: 15 jun. 2023.

MARINGÁ. Prefeitura Municipal de Maringá. **Decreto nº 445/2020**. Declara situação de emergência no município de Maringá e define outras medidas de enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus. Maringá: PMM, 28 mar. 2020a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/m/maringa/decreto/2020/44/445/decreto-n-445-2020-declara-situacao-de-emergencia-no-municipio-de-maringa-e-define-outras-medidas-de-enfrentamento-da-pandemia-de-corrente-do-coronavirus>. Acesso em: 12 maio 2024.

MARINGÁ. Prefeitura Municipal de Maringá. **Decreto nº 436/2020**. Dispõe sobre as medidas transitórias de Emergência de Saúde Pública, para combate e prevenção ao COVID-19 (novo Coronavírus), e dá outras providências. Maringá: PMM, 31 mar. 2020b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/m/maringa/decreto/2020/44/436/decreto-n-436-2020-dispoe-sobre-as-medidas-transitorias-de-emergencia-de-saude-publica-para-combate-e-prevencao-ao-covid-19-novo-coronavirus-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 12 maio 2024.

MARINGÁ. **Portaria nº 11/2020-SASC**. Dispõe sobre a suspensão por 30 dias das atividades coletivas e plano de contingência para atendimento nas unidades de CRAS e CREAS. Maringá: Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania, 2020c. Disponível em: <http://www3.maringa.pr.gov.br/sistema/arquivos/b331ba7d5b53.pdf>. Acesso em: 10 maio 2024.

MARINGÁ. **Portaria nº 15/2020-SASC**. Dispõe sobre a continuidade da suspensão por mais 30 dias das atividades coletivas, conforme Portaria 011/2020-SASC. Maringá: Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania, 2020d. Disponível em: <http://www3.maringa.pr.gov.br/sistema/arquivos/a15d9d0d9be5.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

MARINGÁ. **Portaria nº 19/2020-SASC**. Mantém suspensas as atividades dos serviços socioassistenciais, enquanto durar o estado de calamidade, e determina novos procedimentos quanto a forma de atendimento dos serviços ofertados pelas OSC.. Maringá: Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania, 2020e. Disponível em: <http://www3.maringa.pr.gov.br/sistema/arquivos/6fd60a9c688b.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. Desvendando o social no governo Lula: a construção de uma nova base de apoio. *In*: PAULA, João Antônio de (org.). **Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 143-178.

MEDEIROS, Juliana. Controle Social: a importância dos Conselhos de Direitos na formulação e controle das políticas públicas. **Gesuas**, Viçosa, 19 jul. 2018. Disponível em: <https://blog.gesuas.com.br/controle-social-a-importancia-dos-conselhos-de-direitos/>. Acesso em: 11 maio 2024.

MELLO, Leonardo José Amaral de. **Políticas Públicas e Participação**. Brasília, DF: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2018.

MOREIRA, Elaine; GOUVEIA, Rachel; GARCIA, Joana; ACOSTA, Luis; BOTELHO, Marcos; RODRIGUES, Mavi; KRENZINGER, Mirian; BRETTAS, Tatiana (org.). **Em tempos de pandemia**: propostas para defesa da vida e de direitos sociais. Rio de Janeiro: UFRJ, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola de Serviço Social, 2020.

MOURA, Alessandro. Movimento operário do ABC paulista (1978-2010): contestação, intermediação e colaboracionismo. 2010. **Revista Aurora**, Marília, v. 3, n. 2, p. 36-58, ago. 2010. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/aurora/article/view/1230/1097>. Acesso em: 7 mar. 2024.

NERI, Marcelo Cortez. Sistema de pagamento subnacionais baseados no Bolsa Família. *In*: CAMPELO, Tereza; NERI, Marcelo Cortez (org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, DF: Ipea, 2013. p. 123-136.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISA SOBRE SEGURIDADE E ASSISTÊNCIA SOCIAL DA PUC-SP. **Considerações sobre o documento**: Política Nacional de Assistência Social do MBES/SPH, mimeo, 1994.

OKADO, Lucas Toshiaki Archangelo. Mudança de valores e padrões de participação política na América Latina. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016. Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: Associação Brasileira de Ciência Política, 2016. p. 3-38.

OLIVEIRA, Caroline. Sucateamento explica as milhões de famílias na fila sem receber o Auxílio Brasil. **Brasil de Fato**, São Paulo, 20 jul. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/07/20/sucateamento-explica-as-milhoes-de-familias-na-fila-sem-receber-o-auxilio-brasil#:~:text=A%20quantidade%20de%20fam%C3%ADlias%20aptas,quantidade%20de%20fam%C3%ADlias%20na%20espera>. Acesso em: 28 mar. 2024.

OLIVEIRA, Eider Arantes; SOUSA, Edileusa Godói de. O Terceiro Setor no Brasil: avanços, retrocessos e desafios para as organizações sociais. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, Salvador, v. 4, n. 3, p. 181-199, set./dez. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/10976/11563>. Acesso em: 22 mar. 2024

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-288, mar./abr. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/nJqFsXyTfDk8W8SVRRVfGw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 jan. 2024.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; FERNANDEZ, Michelle. Política e Saúde no governo Bolsonaro: desmonte e negacionismo. *In*: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 287-301.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE/ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. OMS declara fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional referente à COVID-19. **OPAS/OMS**, 5 maio 2023. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/5-5-2023-oms-declara-fim-da-emergencia-saude-publica-importancia-internacional-referente> Acesso em: 30 mar. 2024.

PAES, José Eduardo. **Terceiro Setor e tributação**. São Paulo: Elevação, 2016. v. 8.

PARANÁ. **Cadastro de entidades sem fins lucrativos**. Curitiba: Nota Paraná, 18 abr. 2024. Disponível em: <https://www.notaparana.pr.gov.br/busca?termo=lei-estadual-no-184512015->. Acesso em: 14 maio 2024.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAZ, Rosângela D. O. da. Representação e representatividade: dilemas para os Conselhos de Assistência Social. In: CNAS. **Cadernos de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS**. Brasília, DF: CNAS/MDS, 2009. p. 25-30. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/arquivos/arquivo\\_3.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/arquivos/arquivo_3.pdf). Acesso em: 11 maio 2024.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunill. **O público não-estatal na reforma do Estado: cidadania e controle social**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PERISSINOTTO, Renato M.; BRAUNERT, Mariana B. A direita, a esquerda e a democracia: os valores políticos dos parlamentares paranaenses (1195-2002). **Opinião Pública**, Campinas, v. 12, n. 1, p. 114-135, abr./maio 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/BnhsVyyzSkQLdTcgSnKZh7J/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 abr. 2024.

PETINELLI, Viviane. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 228-250, jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/5kd5PSrj5sgjJbM7n6KXwBJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 mar. 2024.

PRAZERES, Leandro. “Rede de proteção” impediu retrocessos na área social, diz pesquisadora. **UOL**, Brasília, DF, 22 nov. 2016. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/fjp-na-midia/3700-22-11-2016-rede-de-protacao-impediu-retrocessos-na-area-social-diz-pesquisadora>. Acesso em: 23 abr. 2024.

REIS, Elisa P. Percepção da elite sobre pobreza e desigualdade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 143-152, fev. 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/nZdT88swJfMfx9t9ZQKQGCL/?format=pdf&lang=pt#:~:text=Em%20termos%20normativos%2C%20as%20elites,setores%20mais%20pobres%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 6 maio 2024.

REIS, Elisa P.; CHEIBUB, Zairo B. Valores políticos das elites e consolidação democrática. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 34-56, 1995. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1j-9FK6TQ2g1abd6hmjKQMWelMoVBDmju/edit>. Acesso em: 22 mar. 2024.

RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. **Valores pós-materialista e cultura política no Brasil**. 2008. 300 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/17740/Valores%20P%c3%b3s-materialistas%20e%20Cultura%20Pol%c3%adtica%20no%20Brasil%20Ednaldo%20Ribeiro.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 8 abr. 2024.

RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. **Valores pós-materialista e cultura política no Brasil**. Maringá: Eduem, 2011.

RIBEIRO, Rodrigo Piemonte. **Terceiro Setor: interesses públicos ou privados? Um estudo de caso comparativo entre duas instituições com atuação na área social.** 2003. 135 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Assis, 2003. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/283b8949-125c-4830-8ddf-4780c546a011/content>. Acesso em: 25 mar. 2024.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. **Conselhos municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas.** 2000. 187 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

SILVA, Cristiane Aparecida de Souza; ALMEIDA, Dabla Tais Souza de; BASTOS, Rafaella; SOARES, Vanessa Miranda; BARROS, Jaqueline de Melo. A construção da política de assistência social Brasileira: uma reflexão necessária. **Revista EDUC-Faculdade de Duque de Caxias**, Caxias do Sul, v. 6, n. 2, p. 16-29, jul./dez. 2019. Disponível em: [https://uniesp.edu.br/sites/\\_biblioteca/revistas/20210618113949.pdf](https://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20210618113949.pdf). Acesso em: 27 abr. 2024.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Mossicleia Mendes. Pandemia, crise e expropriações: auxílio emergencial e contradições da focalização. **Vértices**, Rio de Janeiro, v. 22, n. Especial, p. 727-747, 2020. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/6257/625764793008/625764793008.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2024.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. **Proteção social, desproteção e financiamento do SUAS: projeto e realidade social no contexto de pandemia.** Curitiba: Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS, 2021.

SOUZA, Marcia de. **Impactos recíprocos entre políticas públicas e sociedade civil: o caso da assistência social no âmbito local.** 2018. 93 f. (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2018. Disponível em: <https://pgc.uem.br/arquivos-dissertacoes/marcia-de-souza.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2024.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de comunidade e participação.** 8. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SOUZA, Sonia Aparecida da Silva de; GONÇALVES, Suélen Felipe. Política de assistência social: uma breve análise de seus avanços e retrocessos. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS, 2.; SEMINÁRIO DE DIREITOS HUMANOS. CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO NA AMÉRICA LATINA: POLÍTICAS SOCIAIS UNIVERSAIS?, 2., 2014. Toledo. **Anais [...]**. Toledo: UNOESTE, 2014. p. 1-12. Disponível em: [http://cac-php.unioeste.br/eventos/Anais/servicosocial/anais/TC\\_POL\\_ASSIST\\_SOCIAL\\_BREVE\\_ANALISE\\_AVANCOS\\_RETROCESSOS%20.pdf](http://cac-php.unioeste.br/eventos/Anais/servicosocial/anais/TC_POL_ASSIST_SOCIAL_BREVE_ANALISE_AVANCOS_RETROCESSOS%20.pdf). Acesso em: 24 abr. 2023.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; BUARQUE, Cristovam. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 79-93, ago. 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/LCH7Vq5wPNDfyWFLn4JLMxK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 mar. 2024.

TEIXEIRA, Enise Barth; ZAMBERLAN, Luciano; RASIA, Pedro Carlos. **Pesquisa em gestão pública**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008.

TONELLA, Celene. Ampliação da participação democrática: conselhos gestores de políticas públicas em Maringá. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, nº.106, p. 137-156, jan./jun. 2004. Disponível em: <https://ipardes.emnuvens.com.br/revistaparanaense/articloe/view/166/143>. Acesso em: 28 abr. 2024.

TORINI, Danilo. Questionários *on-line*. In: ABDAL, Alexandre; OLIVEIRA, Maria Carolina Vasconcelos; GHEZZI, Daniela Ribas; SANTOS JÚNIOR, Jaime (org.). **Métodos de pesquisa em ciências sociais: bloco quantitativo**. São Paulo: Serviço Social do Comércio; Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 2016. p. 52-75.

VERBA, Sidneu; SCHLOZMAN, Kay Lehman; BRADY, Henry E. **Voice and equality: Civic voluntarism in American politics**. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1995.

VIDAL, Luciana de Fátima. **A prática conselhistas e a representação política: um estudo de caso sobre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Maringá**. 2011. 137 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2011. Disponível em: <http://repositorio.uem.br:8080/jspui/bitstream/1/3107/1/000188767.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2024.

YAZBEK, Maria Carmelita. Estado e políticas sociais. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 72-94, 2008a. Disponível em: <https://www.paulus.com.br/assistencia-social/wp-content/uploads/2017/03/Carmelita-Yazbek.pdf>. Acesso em: 8 maio 2014.

YAZBEK, Maria Carmelita. Estado, políticas sociais e implementação do SUAS. In: **SUAS: configurando os eixos de mudança**. Brasília, DF: MDS, 2008b. p. 79-138.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – INSTRUMENTO PARA COLETA DE DADOS



#### OS REFLEXOS DA PANDEMIA DO COVID-19 NAS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR E NOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este questionário refere-se a uma pesquisa de mestrado realizada na Universidade Estadual de Maringá. Trata-se de um estudo sobre o que os gestores de organizações da sociedade civil pensam a respeito de diversos aspectos relacionados à política em geral, ao Terceiro Setor, ao funcionamento dos conselhos e à pandemia. Gostaríamos de perguntar sua visão sobre esses assuntos, lembrando que se trata de percepções e que você não deve se preocupar em responder de maneira “correta”, pois nossa expectativa é captar opiniões. Suas respostas serão confidenciais, não serão divulgadas de maneira individual e contribuirão para a melhor compreensão sobre o que os gestores pensam sobre os temas.

#### PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO

1. Sexo:

<input type="checkbox"/>	Feminino	<input type="checkbox"/>	Masculino
--------------------------	----------	--------------------------	-----------

2. Idade:  anos

3. Qual o nível educacional mais alto que você atingiu?

<input type="checkbox"/>	Não frequentou a escola	<input type="checkbox"/>	Ensino Médio completo
<input type="checkbox"/>	Ensino Fundamental incompleto	<input type="checkbox"/>	Ensino Superior incompleto
<input type="checkbox"/>	Ensino Fundamental completo	<input type="checkbox"/>	Ensino Superior completo
<input type="checkbox"/>	Ensino Médio incompleto	<input type="checkbox"/>	Pós-Graduação

4. Considerando a classificação racial do IBGE, em que grupo étnico você se classificaria?

<input type="checkbox"/>	Branco	<input type="checkbox"/>	Indígena
<input type="checkbox"/>	Negro	<input type="checkbox"/>	Oriental
<input type="checkbox"/>	Moreno ou pardo		

5. Você pertence a alguma religião ou grupo religioso? Se sim, qual? (Listamos alguns, mas você pode anotar outro no espaço vago).

<input type="checkbox"/>	Não pertence a religião ou grupo religioso	<input type="checkbox"/>	Evangélico
<input type="checkbox"/>	Católico Romano	<input type="checkbox"/>	Espírita
<input type="checkbox"/>	Protestante	<input type="checkbox"/>	Outro (especifique):

6. Qual a sua profissão ou formação no ensino superior? \_\_\_\_\_

#### CULTURA POLÍTICA

7. Em que medida você diria que se interessa por política?

<input type="checkbox"/>	Não é interessado/a	<input type="checkbox"/>	Não muito	<input type="checkbox"/>	Um pouco	<input type="checkbox"/>	Muito interessado/a
--------------------------	---------------------	--------------------------	-----------	--------------------------	----------	--------------------------	---------------------

8. Em se tratando especificamente de informações relacionadas à política, com que frequência você faz uso de cada uma das seguintes fontes de informação para buscar as referidas informações: (leia e assinale uma resposta para cada item)

	Nunca	Raramente	Uma ou duas vezes por semana	Todos os dias
Jornal impresso e on-line				
TV ou rádio				
Blog, sites e e-mail (correio eletrônico)				
WhatsApp				
Facebook				
Instagram				
Twitter				
Conversas com amigos ou colegas				

9. Pensando sobre diversas formas de participação, você fez alguma dessas coisas nos últimos 12 meses? (Assinale X em todas as alternativas das quais participou)

<input type="checkbox"/>	Assinou uma petição ou abaixo-assinado	<input type="checkbox"/>	Participou de reuniões de partido político
<input type="checkbox"/>	Participou de boicotes	<input type="checkbox"/>	Participou de reuniões de associações culturais
<input type="checkbox"/>	Participou de manifestações de rua	<input type="checkbox"/>	Participou de reuniões de associação profissional
<input type="checkbox"/>	Participou de passeatas	<input type="checkbox"/>	Participou de reuniões de sindicato
<input type="checkbox"/>	Participou de greves	<input type="checkbox"/>	Participou de reuniões de associações de educação
<input type="checkbox"/>	Participou de ocupações	<input type="checkbox"/>	Participou de reuniões de associações de bairro
<input type="checkbox"/>	Participou de discussões sobre política na internet	<input type="checkbox"/>	Participou de reuniões de associações esportivas
<input type="checkbox"/>	Compartilhou conteúdo político na internet	<input type="checkbox"/>	Participou de reuniões de grupos religiosos
<input type="checkbox"/>	Estabeleceu contato com político pela internet	<input type="checkbox"/>	Participou de reuniões de associações ambientais
<input type="checkbox"/>	Pediu ajuda (contato) para prefeito ou secretário	<input type="checkbox"/>	Participou de reuniões de associações assistenciais
<input type="checkbox"/>	Pediu ajuda (contato) para vereador/a	<input type="checkbox"/>	Participou de reuniões de associações de defesa de direitos de mulheres
<input type="checkbox"/>	Assistiu reunião na Câmara de Vereadores	<input type="checkbox"/>	Participou de reuniões de associações de defesa de direitos da população LGBTQIAP+
<input type="checkbox"/>	Pediu ajuda (contato) a político(s)	<input type="checkbox"/>	Participou de reuniões de movimentos sociais

10. Hoje em dia, quando se conversa de tendências políticas, fala-se de pessoas que simpatizam mais com a esquerda e de pessoas que simpatizam mais com a direita. De acordo com o sentido político que os termos “esquerda” e “direita” têm para você, onde você se situa nesta escala Indique o número nessa escala que se aproxima mais da sua própria posição, sendo que 1 e valores próximos se colocam à “esquerda”, os valores médios referem-se a posicionamentos de “centro” e 10 e valores mais altos se colocam à “direita”.

Esquerda		Centro				Direita			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

### ADESÃO À DEMOCRACIA

11. Gostaria de perguntar em que medida você confia em diferentes grupos e/ou organizações. Poderia me dizer se confia totalmente, em parte, pouco ou não confia nas pessoas dos grupos abaixo?

	Não confia	Confia pouco	Confia em parte	Confia muito
Pessoas em geral				
Pessoas de outras religiões				
Pessoas com posições políticas diferentes				
Igrejas				
Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica)				
Televisão				
Internet				
Imprensa em geral				
Sindicatos				
Polícia				
Sistema Judiciário				
Ministério Público				
Governo Federal				
Governo Estadual				
Governo Municipal				
Congresso Nacional (Câmara e Senado)				
Assembleia Legislativa Estadual				
Câmara de Vereadores				
Partidos políticos				
Entidades sociais				
Movimentos Sociais				

12. Gostaria que você me dissesse qual das três frases seguintes se aproxima mais do que pensa:

<input type="checkbox"/> A democracia é sempre melhor do que qualquer outra forma de governo.
<input type="checkbox"/> Em certas situações, é melhor uma ditadura do que um regime democrático.
<input type="checkbox"/> Tanto faz se o governo é uma democracia ou uma ditadura.

13. Na democracia muitas coisas são desejáveis, mas nem todas são consideradas fundamentais. Assinale dentre as afirmações abaixo aquelas que considera características fundamentais da democracia. (É possível assinalar mais de uma alternativa)

<input type="checkbox"/> O governo cobra impostos dos ricos e redistribui dinheiro aos pobres	<input type="checkbox"/> Direitos do cidadão protegem a liberdade do povo contra a opressão
<input type="checkbox"/> O povo escolhe seus líderes em eleições livres	<input type="checkbox"/> O povo pode mudar as leis pelo voto
<input type="checkbox"/> As forças armadas assumem o governo quando ele for incompetente	<input type="checkbox"/> As mulheres têm os mesmos direitos que os homens
<input type="checkbox"/> Os criminosos são severamente punidos	

14. Em se tratando de obstáculos à democracia, você concorda com alguma/s das afirmações abaixo? Se sim, assinale todas aquelas com as quais concorda.

<input type="checkbox"/> A política é complexa e deve ser deixada às lideranças políticas.
<input type="checkbox"/> O desrespeito aos direitos humanos é um obstáculo à democracia no Brasil.
<input type="checkbox"/> A corrupção nos órgãos públicos é um obstáculo à democracia no Brasil.

15. Em se tratando de situações em que o fim da democracia seria justificável, você concorda com alguma/s das afirmações abaixo? Se sim, assinale todas aquelas com as quais concorda.

<input type="checkbox"/> Ameaça generalizada à propriedade privada justifica o fim da democracia.
<input type="checkbox"/> Ameaça generalizada aos valores morais e religiosos justifica o fim da democracia.
<input type="checkbox"/> Ameaça à ordem pública em função de crise econômica justifica o fim da democracia.
<input type="checkbox"/> Descontrole da corrupção justifica o fim da democracia.
<input type="checkbox"/> Ameaça ao Estado pelo crime organizado justifica o fim da democracia.
<input type="checkbox"/> Quebra da hierarquia das instituições militares justifica o fim da democracia.
<input type="checkbox"/> O fim da democracia não é aceitável em hipótese alguma.

### PERCEPÇÃO SOBRE POLÍTICAS SOCIAIS E RELAÇÃO COM A ORGANIZAÇÃO

16. Considerando uma escala de notas em que 1 representa “pouca importância” e 10 representa “muita importância”, a seu ver, qual a importância das seguintes questões para o Brasil atualmente? Pense como se estivesse atribuindo notas.

<input type="checkbox"/> Educação básica gratuita e universal	<input type="checkbox"/> Programas de distribuição de alimentos aos pobres
<input type="checkbox"/> Programa de construção de casas populares	<input type="checkbox"/> Tornar os serviços públicos sociais mais eficientes
<input type="checkbox"/> Acesso universal e gratuito aos serviços de saúde	<input type="checkbox"/> Ampliar os gastos públicos com programas sociais
<input type="checkbox"/> Aposentadoria por tempo de serviço	<input type="checkbox"/> Governabilidade e gestão estatal
<input type="checkbox"/> Seguro-desemprego para todos os trabalhadores	<input type="checkbox"/> Enfrentamento da corrupção
<input type="checkbox"/> Cotas sociais nas universidades e nos serviços públicos	<input type="checkbox"/> Apoiar iniciativas de entidades não lucrativas voltadas à função social
<input type="checkbox"/> Cotas raciais nas universidades e nos serviços públicos	<input type="checkbox"/> Desenvolvimento econômico combinado com proteção ao meio ambiente

17. Considerando uma escala de notas em que 1 representa “pouca importância” e 10 representa “muita importância”, dentre as razões abaixo relacionadas, em que medida você acredita que cada uma delas é responsável pela pobreza no Brasil?

O não cumprimento das funções sociais do Estado	Monopolização das oportunidades por poucos
Falta de vontade política	Concentração de renda
Falta de consciência social das elites	Falta de empenho dos pobres
A lógica inevitável do sistema capitalista	

18. Agora pensando sobre o Terceiro Setor e sua atuação, de modo geral, qual o seu nível de conhecimento sobre os seguintes documentos:

	Nenhum	Pouco	Suficiente	Muito
Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)				
Tipificação dos Serviços Socioassistenciais				
Edital de Chamamento				
Prestação de Contas				
Lei do Voluntariado				

19. Com relação ao seu trabalho de gestor(a) na organização, você diria que:

Sou gestor(a) e presidente e esse trabalho é remunerado e minha única fonte de renda.
Sou gestor(a) e presidente e esse trabalho é remunerado, mas tenho outra fonte de renda.
Sou gestor(a) e presidente e atuo voluntariamente, ou seja, esse trabalho não é remunerado.
Sou apenas gestor(a) e esse trabalho é remunerado e minha única fonte de renda.
Sou apenas gestor(a) e esse trabalho é remunerado, mas tenho outra fonte de renda.
Sou apenas gestor(a) e atuo voluntariamente, ou seja, esse trabalho não é remunerado.
Sou apenas presidente e esse trabalho é remunerado e minha única fonte de renda.
Sou apenas presidente e esse trabalho é remunerado, mas tenho outra fonte de renda.
Sou apenas presidente e atuo voluntariamente, ou seja, esse trabalho não é remunerado.

20. Você participa de outra(s) OSC(s)?

<input type="checkbox"/> Não	<input type="checkbox"/> Sim
------------------------------	------------------------------

21. Há quantos anos você trabalha na OSC da qual é gestor/a atualmente:

#### PERFIL DA ORGANIZAÇÃO E RELAÇÃO COM A PANDEMIA

22. Ano de fundação da OSC da qual é gestor/a:

23. Qual o setor de atuação da OSC da qual você é gestor/a?

Habitação	Religião
Saúde	Associações patronais e profissionais
Cultura e recreação	Meio ambiente e proteção animal
Educação e pesquisa	Defesa de direitos
Assistência social	Outro (especifique):

24. Em média, qual o número de pessoas atendidas por mês na OSC da qual você é gestor/a:

25. Descreva o perfil do público atendido pela organização: **[ABERTA]**

26. Descreva as atividades/serviços oferecidos pela organização: **[ABERTA]**

27. Sobre as fontes de recursos, sabemos que são diversas as maneiras possíveis. Diante das opções a seguir, assinale todas as fontes por meio das quais a OSC obtém recursos financeiros. (Se houver alguma outra fonte, informe no campo específico)

Doações de voluntários (pessoas físicas)	Empresas privadas
Editais de chamamentos públicos	Eventos realizados pela OSC
Editais de organizações nacionais ou internacionais	Parcerias com outras OSCs
Prestações de serviços e/ou venda de produtos	Outro(s):

28. Sobre as parcerias que a organização realiza ou realizou nos últimos anos, assinale todos os perfis com os quais houve algum tipo de colaboração considerando como marco temporal o início da pandemia (mês de março de 2020).

	Ocorria até antes da pandemia, mas findou	Ocorria desde antes da pandemia e permanece	Passou a ocorrer durante a pandemia e findou	Passou a ocorrer durante a pandemia e permanece
Indivíduos				
Governo municipal				
Governo estadual				
Governo Federal				
Empresas privadas				
Outras OSCs				
Institutos nacionais				
Institutos internacionais				

29. A pandemia alterou o funcionamento das organizações do Terceiro Setor, assim como provocou mudanças em todas as relações e formas de atividades. Nesse sentido, o que mudou na OSC com relação ao público-alvo atendido desde o início da pandemia? **[ABERTA]**

30. Houve mudança com relação ao recebimento de recursos públicos? Se sim, pode descrever o que mudou? **[ABERTA]**

31. Sobre o voluntariado e as doações (em geral, de pessoas físicas e/ou jurídicas), o que mudou com a pandemia? **[ABERTA]**

#### PARTICIPAÇÃO DA OSC EM CONSELHOS E RELAÇÃO COM A PANDEMIA

32. A OSC tem registro/cadastro em algum conselho? Se sim, em qual(is)? **[ABERTA]**

33. A OSC ocupa cadeira de representação em algum conselho? Se sim, em qual(is)? **[ABERTA]**

34. Em geral, é percebido a importância dos conselhos na organização? Se sim, você pode explicar como percebem os conselhos e sua relação com a OSC. **[ABERTA]**

35. Como a OSC se relacionou com conselhos durante a pandemia? **[ABERTA]**

#### PERCEPÇÃO E ATUAÇÃO EM CONSELHOS

36. Você participa atualmente de algum conselho ou participou de algum conselho durante o período da pandemia?

<input type="checkbox"/> Não	<input type="checkbox"/> Sim
------------------------------	------------------------------

37. A partir desta questão, todas as perguntas se referem à participação em conselhos. Caso você tenha respondido “não” na questão anterior, pode passar diretamente à última questão deste formulário. Caso tenha respondido “sim” na questão anterior, com relação à sua participação em conselhos municipais, você diria que:

<input type="checkbox"/> É a primeira vez que participo de um conselho	<input type="checkbox"/> Já participei de outro/s conselho/s anteriormente
<input type="checkbox"/> Já participei deste conselho anteriormente	<input type="checkbox"/> Além deste, participo de outro/s conselho/s

38. Caso tenha respondido que já participou ou que participa de outro/s conselho/s, poderia informar qual/is? (Caso não tenha participado nem participe de outro/s conselho/s, pode deixar sem resposta) **[ABERTA]**

39. Você ocupa algum cargo burocrático no conselho? Se sim, qual?

<input type="checkbox"/> Não ocupo	<input type="checkbox"/> Cargo:
------------------------------------	---------------------------------

40. Ainda com relação ao funcionamento do conselho, você teve ou tem alguma dificuldade relacionada à participação? Se sim, assinale qual ou quais. (Listamos algumas alternativas, mas é possível expressar outra/s na opção 4):

<input type="checkbox"/> 1 Uso de linguagem técnica e de difícil compreensão	<input type="checkbox"/> 3 Dificuldade em “ver” decisão se tornar política “real”
<input type="checkbox"/> 2 Horário e local das reuniões	<input type="checkbox"/> 4 Outra/s:

41. Sobre aspectos do funcionamento dos conselhos, em que medida você discorda ou concorda com as seguintes afirmações:

	Discordo totalmente	Discordo em parte	Concordo em parte	Concordo totalmente
O conhecimento técnico é decisivo nas deliberações do conselho				
Deveria ser exigida alguma formação técnica para participar do conselho				
As deliberações dos conselhos são colocadas em prática pelo governo				
As reuniões dos conselhos devem ser abertas à participação externa, ou seja, também daqueles que não são membros				
Me sinto bem-informado/a sobre as questões que são objeto de debate nas reuniões do conselho				

42. Sobre o espaço (tempo e oportunidade) para falas no conselho, você diria que há um grupo que concentra as falas? Se sim, qual?

<input type="checkbox"/> Membros da mesa	<input type="checkbox"/> Representantes de entidades sociais
<input type="checkbox"/> Representantes do poder público	<input type="checkbox"/> Representantes de usuários ou assistidos
<input type="checkbox"/> Representantes de entidades privadas	<input type="checkbox"/> Não há concentração de falas no conselho

43. E sobre as decisões e deliberações do conselho, você diria que as decisões são pautadas:

<input type="checkbox"/> Pelos membros da mesa	<input type="checkbox"/> Pelos representantes de entidades sociais
<input type="checkbox"/> Pelos representantes do poder público	<input type="checkbox"/> Pelos representantes de usuários ou assistidos
<input type="checkbox"/> Pelos representantes de entidades privadas	<input type="checkbox"/> Não há grupo predominante

44. Com relação às informações fornecidas, de modo geral você diria que:

<input type="checkbox"/> Não são fornecidas	<input type="checkbox"/> São fornecidas em tempo hábil, mas difíceis de entender
<input type="checkbox"/> São fornecidas com atraso e são difíceis de entender	<input type="checkbox"/> São fornecidas em tempo hábil e com clareza
<input type="checkbox"/> São fornecidas com atraso, mas com clareza	

45. Além dos conselhos, há também outras modalidades de participação institucional. Sobre conferências de políticas públicas e reuniões de discussões sobre orçamento participativo, você diria que:

	Conferências	Orçamento participativo
Desconheço essa modalidade de participação		
Conheço, mas nunca participei de reuniões		
Participava antes de ingressar do conselho		
Participava desde antes de ingressar do conselho e segue participando		
Passei a participar após ingressar no conselho		

46. Chegamos ao fim do questionário e agradecemos sua colaboração. Obrigado! Caso tenha interesse em ser informado/a sobre os resultados da pesquisa e/ou disponibilidade para uma entrevista (individual) em outro momento, por favor, informe seu e-mail (EM LETRAS MAIÚSCULAS) ou telefone: **[ABERTA]**

## APÊNDICE B – ORIENTAÇÕES SOBRE A DISPENSA DE ANÁLISE ÉTICA DE PESQUISAS ENVOLVENDO SERES HUMANOS OU SEUS DADOS – COPEP/UEM

Caros pesquisadores e comunidade acadêmica,  
**Orientações sobre a dispensa de análise ética de pesquisas envolvendo Seres Humanos ou seus dados.**

Considerando:

- a Resolução CNS nº 466/2012 e seus itens:  
 "VII.1 - Pesquisas envolvendo seres humanos devem ser submetidas à apreciação do Sistema CEP/CONEP";  
 "XI.2 - Cabe ao pesquisador: a) apresentar o protocolo devidamente instruído ao CEP ou à CONEP, aguardando a decisão de aprovação ética, antes de iniciar a pesquisa";
- a Resolução CNS nº 510/2016 e no Ofício Circular nº 17/2022;
- a Resolução CNS nº 674/2022 e o Ofício Circular nº 12/2023/CONEP - todas acima disponíveis em <https://conselho.saude.gov.br/normativas-conep?view=default>;
- as comunicações eletrônicas entre o COPEP/UEM e a CONEP, datadas de 07/03/2022, 01/08/2023 e 23/01/2024.

A presente orientação prevê as hipóteses de dispensa de análise ética, aplicável aos protocolos de pesquisa (de todas as áreas do conhecimento) cujos procedimentos enquadrem-se, na totalidade, em um ou mais incisos do artigo 26 da Resolução CNS nº 674/2022.

**Art. 26** São dispensadas de apreciação, pelo Sistema CEP/Conep, as pesquisas que se enquadrem exclusivamente nas seguintes situações:

**I - Pesquisa de opinião pública com participantes não identificáveis;**

A Resolução CNS nº 510, de 2016, em seu artigo 2º, XIV, adota a definição de pesquisa de opinião pública como:

*"Art. 2.º, XIV [...] consulta verbal ou escrita de caráter pontual, realizada por meio de metodologia específica, através da qual o participante, é convidado a expressar sua preferência, avaliação ou o sentido que atribui a temas, atuação de pessoas e organizações, ou a produtos e serviços; sem possibilidade de identificação do participante."*

As pesquisas aqui enquadradas têm como único propósito descrever a valoração que o participante atribui ao objeto de consulta. Como exemplos, pode-se citar pesquisas eleitorais, de mercado e de monitoramento de um serviço, para fins de sua melhoria ou implementação, sem que haja qualquer possibilidade de identificação de participantes pelo/a pesquisador/a, desde o momento da coleta de dados. O entendimento da CONEP é de que as pesquisas de opinião pública, sem possibilidade de identificação do participante, não devem ser submetidas à apreciação pelo Sistema CEP/Conep.

## II - Pesquisa que utilize informações de acesso público, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

A Resolução CNS n.º 510, de 2016, artigo 2.º, VI, adota a definição de informações de acesso público como:

*“Art. 2.º, VI [...] dados que podem ser utilizados na produção de pesquisa e na transmissão de conhecimento e que se encontram disponíveis sem restrição ao acesso dos pesquisadores e dos cidadãos em geral, não estando sujeitos a limitações relacionadas à privacidade, à segurança ou ao controle de acesso. Essas informações podem estar processadas, ou não, e contidas em qualquer meio, suporte e formato produzido ou gerido por órgãos públicos ou privados.”*

Além disso, as pesquisas aqui enquadradas também são aquelas que utilizam informações obtidas em conformidade com a Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), referentes a:

- Dados prestados pelos órgãos públicos a pedido do/a pesquisador/a, que poderá requerer informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, desde que não sigilosas, nos termos do Art. 5.º, III, da Constituição Federal de 1988.
- Dados oriundos de registros administrativos e a informações sobre atos de governo, quando não sigilosas, nos termos do art. 37, § 3º, II, da Constituição Federal de 1988.

A Lei n.º 12.527/2011 tem o propósito de regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas, e seus dispositivos são aplicáveis aos três Poderes da União, estados, Distrito Federal e municípios; às autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, estados, Distrito Federal e municípios; e aplicam-se, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

## III - Pesquisa que utilize informações de domínio público;

Trata-se de informações que podem ser consultadas, utilizadas e reproduzidas sem restrições de direitos autorais ou de propriedade intelectual, de modo que sua utilização possa ocorrer sem a autorização do/a autor/a, nos termos do que prevê o ordenamento jurídico brasileiro sobre obras de domínio público.

## IV - Pesquisa censitária realizada por órgãos do governo;

A pesquisa censitária é aquela realizada pelo poder público, por meio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e objetiva quantificar populações num território e produzir dados quantitativos sobre vários aspectos da vida, como sexo, idade, renda, condições de moradia, acesso a saneamento básico, condições de emprego, saúde, religiosidade, nível educacional etc. As informações censitárias são disponibilizadas de um ponto de vista quantitativo e dão visibilidade aos padrões de

vida da população de um país, região, estado ou município, e em suas divisões internas, como distritos, bairros e demais localidades rurais ou urbanas. Elas são fundamentais para a definição de políticas públicas e a tomada de decisão nos governos e na iniciativa privada.

V - Pesquisa realizada exclusivamente com informações ou dados já disponibilizados de forma agregada, sem possibilidade de identificação individual;

Informações ou dados agregados são aqueles que se referem a um conjunto de pessoas ou de uma população e que não permitem o seu detalhamento no âmbito individual. Aplicam-se a protocolos de pesquisa que utilizem bancos pré-existentes de dados agregados, sem identificação individual. Assim, a dispensa de submissão ao Sistema CEP/Conep, prevista pela referida resolução, é restrita aos casos em que os dados já são fornecidos de forma agregada (por exemplo, dados do Data SUS e IBGE).

VI - Pesquisa realizada exclusivamente com textos científicos para revisão da literatura científica;

Refere-se a pesquisas que recorrerão exclusivamente às fontes bibliográficas, de cunho acadêmico-científico.

VII - Pesquisa que objetiva o aprofundamento teórico de situações que emergem espontânea e contingencialmente na prática profissional, desde que não revelem dados que possam identificar o indivíduo;

Refere-se a situações em que, a partir da prática cotidiana, o/a profissional, identifica uma variável e/ou temática e decide investigá-la cientificamente, sem que, para isso, precise criar nenhuma ação diferente da prática cotidiana que já exerce e sem que a situação permita a identificação dos participantes envolvidos.

VIII - Atividade realizada com o intuito exclusivamente de educação, ensino, extensão ou treinamento, sem finalidade de pesquisa científica, de alunos de graduação, de curso técnico, ou de profissionais em especialização.

a) não se enquadram no inciso antecedente os Trabalhos de Conclusão de Curso de Graduação, Dissertações de Mestrado, Teses de Doutorado, Monografias e similares, devendo-se, nesses casos, apresentar o protocolo de pesquisa ao Sistema CEP/Conep;

b) caso, durante o planejamento ou a execução da atividade de educação, ensino, extensão ou treinamento surja a intenção de incorporação dos resultados dessas atividades em um projeto de pesquisa, dever-se-á, de forma obrigatória, apresentar o protocolo de pesquisa ao Sistema CEP/Conep.

Atividades próprias do processo de ensino-aprendizagem, destinadas a desenvolver experiência na formação de estudantes. Exemplo: Um(a) professor(a) de metodologia de pesquisa propõe a seus estudantes um exercício de observação no campo, exclusivamente para fins de aprendizagem, para treinar a aplicação de testes (instrumentos), praticar técnicas de entrevistas e grupos focais.

Ressalta-se que as alíneas *a* e *b* são exceções ao estabelecido no mesmo inciso VIII, e serão tratados a seguir.

Conforme disposto no art. 25 da Resolução CNS n.º 510, de 2016, “A avaliação a ser feita pelo Sistema CEP/CONEP incidirá sobre os aspectos éticos dos projetos, considerando os riscos e a devida proteção dos direitos dos participantes da pesquisa”. É importante considerar que cada instituição tem autonomia e fluxos específicos de tramitação de protocolos de pesquisa, que precisam ser respeitados e alinhados ao CEP. Ou seja, podem ocorrer casos de protocolos que estão dispensados de submissão ao Sistema CEP/Conep por esta Resolução, porém, sua análise ética é um procedimento necessário no âmbito da instituição.

Aqui se incluem os Trabalhos de Conclusão de Curso (TCCs), em nível de graduação ou similar, de pesquisas que envolvem seres humanos e que não se incluam nos incisos I a VII do parágrafo único, art.1º. da referida Resolução CNS n.º 510, de 2016 ou art. 26 da Resolução CNS n.º 674/2022.

Por exemplo, se o/a professor/a de metodologia de pesquisa do exemplo acima decide reunir os relatos das entrevistas realizadas pelos estudantes para analisar em um projeto de pesquisa, torna-se obrigatória a submissão de protocolo de pesquisa ao Sistema CEP/Conep.

#### IX - Pesquisas de mercado;

Refere-se às pesquisas de caráter exclusivamente mercadológico. Por exemplo, as pesquisas que questionam o consumidor sobre a qualidade de um produto ou serviço, sem identificação do participante desde o momento da coleta de dados e sem caráter acadêmico.

X - Pesquisas científicas realizadas com células, tecidos, órgãos e organismos de origem não humana, incluindo seus produtos biológicos, desde que não haja interação com participantes de pesquisa ou impliquem a coleta ou o uso de material biológico humano para obtenção deles;

Refere-se às pesquisas em que o material biológico analisado não é humano, como bactérias, vírus e fungos, e que não haja coleta ou interação prospectivas com participantes de pesquisa para a obtenção desse material. Quando houver a utilização de material biológico humano previamente armazenado em biobancos ou biorrepositórios, deverá ser mantido pelos responsáveis o registro da pesquisa, para fins de relatório ao Sistema CEP/Conep e de gestão dos bancos.

XI - Atividade cuja finalidade seja descrever ou analisar o processo produtivo ou administrativo para fins, exclusivamente, de desenvolvimento organizacional.

Refere-se a pesquisas em que há coleta de informações relacionadas ao processo produtivo ou administrativo, sem o registro de dados, opiniões ou percepções de pessoas. Por exemplo, estudos que analisem o processo industrial e suas etapas, sem que haja a coleta de informações individuais (na forma de opiniões, dados ou outros), apenas aquelas relacionadas ao processo em estudo.

Atenciosamente, COPEP/UEM.

## APÊNDICE C – PESQUISA DE CAMPO: OS DESAFIOS SUPERADOS

Após a aplicação do pré-teste do questionário e a liberação do Comitê de Ética, partimos para a realização da pesquisa de campo com as instituições que foram selecionadas pela atuação nos conselhos gestores e na AMOSC, a partir então de março de 2023 passamos a enviar os e-mails às instituições junto com a carta de apresentação da pesquisadora assinada pelo professor orientador Dr. Eder R. Gimenes e pela pesquisadora.

Aguardei um mês para verificar quais as respostas que obteria e, a partir de então passei a ligar para todas as 37 instituições que foram escolhidas, pois nenhuma dessas instituições responderam sem que houvesse contato telefônico por parte da pesquisadora explicando o motivo da pesquisa e todo o processo, algumas relataram que não haviam recebido o e-mail por troca de endereço eletrônico, que atualizamos e reenviamos e outras relataram cair na caixa de spam e por fim algumas só deram a devida importância a partir da explicação da pesquisadora, obtivemos a resposta dos questionários on-line de 33 instituições, muitas só responderam devido a muita insistência e/ou por conhecer a pesquisadora por sua atuação no Terceiro Setor e no Conselho Municipal de Assistência Social.

Para realizar as ligações para as instituições, fiz a primeira busca pela relação constante nos conselhos os números de telefone dos dirigentes, após busquei na internet e nas redes sociais, pois algumas instituições possuem Facebook e Instagram e desta forma eu consegui o contato de alguns dos dirigentes e por meio de um grupo do Terceiro Setor que a pesquisadora faz parte, um processo bem moroso. Em muitos casos tive que fazer mais de uma ligação, houve instituições que eu liguei 5 vezes pelo menos. Alguns dirigentes solicitaram um tempo para responder e para que pudessem apresentar o questionário a diretoria solicitando então a autorização para participar da pesquisa, assim, fiquei ligando até obter a resposta. Neste processo tive uma instituição que pediu para que eu fosse pessoalmente ajudá-los no envio, pois não estavam conseguindo enviar o questionário, devido todas as perguntas serem de respostas obrigatórias e se ficasse alguma pergunta sem resposta o questionário não era enviado.

Elaborei uma planilha com todos os nomes das instituições e conforme estas foram respondendo o formulário on-line fui alterando a cor da letra, assim ficava mais fácil o processo de controle das respostas, um processo diário.

Algumas instituições não quiseram responder a determinadas perguntas constantes no questionário sobre democracia e participação política, esta foi a grande dificuldade neste processo, conforme resposta pelo WhatsApp “estava vendo com a pessoa que realmente estava respondendo, e por algumas perguntas se tratarem de assuntos político ela não quer realizar a

pesquisa, pois ela responde pelo nome da Associação”.

Então conforme orientação do professor Dr. Eder R. Gimenes enviamos o questionário de forma que as instituições pudessem imprimir para responder às perguntas que somente achavam coerentes a sua atuação, essas instituições que não quiseram responder as perguntas sobre democracia e participação política foram de cunho religioso, as que nos devolveram foram 2 (duas) católicas e 1 (uma) considerada evangélica, outras 2 (duas) instituições tiveram problemas com o envio do questionário por isso preferiram responder o impresso e enviar digitalizado. Destas que responderam impresso, uma instituição realizei duas visitas para que pudessem participar, desta forma preencheram o impresso, e mais uma vez fui presencialmente retirar o formulário e protocolar uma segunda via. Portanto, obtivemos um total de 33 respostas, das 37 pesquisadas.

No dia 22 de maio de 2023 solicitei ao COMAS ajuda em relação às instituições que ainda não haviam respondido o formulário, encaminhei uma lista com os nomes delas, que enviou as estas uma solicitação pedindo a participação.

Essas 6 instituições que restaram encaminhamos um novo e-mail dando prazo até o dia 30/06/2023 para que elas nos respondessem ou que pelo menos justificasse a não participação na pesquisa, também realizei contato telefônico, WhatsApp. Entre estas, me encaminharam que não iriam responder o questionário por falta de tempo e devido a muito trabalho e pouca mão de obra, que o questionário era muito extenso (03), “Nossa secretária ficou hospitalizada e ainda em recuperação em casa. Infelizmente devido meu trabalho eu estou sem tempo de responder, até abrir o questionário e achei ele extenso”; que a diretoria não é mais a mesma e que não tem conhecimento do histórico durante a pandemia (01) “Infelizmente a instituição não conseguiu preencher o questionário solicitado. Justificamos a negativa pois a gestão atual e equipe técnica são novos na instituição e não temos conhecimento do período específico da pandemia”; e as outras (02) devido as perguntas sobre democracia e participação política e que não se envolvem em política conforme o relato em anexo.