

# AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E OFERTA DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS EM TERESINA-PI EM 2018

Maria Maryllya de Brito Cunha Barros<sup>1</sup>  
Teresa Cristina Moura Costa<sup>2</sup>

**Resumo:** Este trabalho apresenta os resultados de estudo bibliográfico e documental envolvendo a análise dos Planos de Trabalho do ano de 2018 das Organizações da Sociedade Civil, categorizadas como entidades socioassistenciais, parceiras da Secretaria Municipal de Trabalho, Cidadania e Assistência Social (SEMCASPI) do município de Teresina (PI). O estudo teve como objetivo analisar as influências do gerencialismo, fundamentado no ideário neoliberal, na gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), particularizando as parcerias efetivadas na oferta de serviços. Os resultados apontam a forte tendência do repasse de funções do Estado para as entidades socioassistenciais na categoria de serviços socioassistenciais de caráter continuado, abrindo o espaço para o enfraquecimento da dimensão pública presente na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social.

**Palavras-chave:** Gerencialismo; Sistema Único de Assistência Social; Serviços socioassistenciais.

## INTRODUÇÃO

As contrarreformas empreendidas pelo Estado brasileiro a partir dos anos 90 tem impactado significativamente na configuração e implementação das políticas sociais públicas. Em uma das dimensões dessa contrarreforma aparece a adoção do modelo gerencial ou gerencialismo enquanto como modelo de gestão neoliberal (SOUSA FILHO e GURGEL, 2016) que utiliza o discurso da “eficiência” para justificar a incorporação de estratégias da administração privada na gestão pública.

Esse modelo tem influenciado na gestão da Política de Assistência Social que, embora assegurada no rol da seguridade social tem sua organização em um sistema público – o Sistema Único de Assistência Social - somente nos anos 2.000, já que nos anos 90 foi atravessada pelo estímulo da filantropia no atendimento às necessidades sociais. Embora a gestão do SUAS seja um avanço na concretização da Política de Assistência Social, carrega uma série de contradições, entre as quais está a forte tendência ao estímulo às organizações privadas na oferta de serviços e programas sociais como parte da estratégia gerencialista neoliberal.

Assim, o presente trabalho apresenta algumas reflexões sobre o gerencialismo e sua relação com o Sistema Único de Assistência Social, a partir da análise das parcerias com a sociedade civil, por meio das entidades socioassistenciais no município de Teresina (PI).

## METODOLOGIA

O trabalho foi desenvolvido utilizando pesquisa bibliográfica e documental e uma abordagem qualitativa. No processo de leitura de realidade, buscou-se uma aproximação com o

---

<sup>1</sup> Graduanda do curso de Serviço Social, pela Universidade Federal do Piauí, campus Petrônio Portela. Voluntária do PIBIC 2020/2021, desenvolvendo o Plano de Trabalho intitulado “As Organizações da Sociedade Civil e a oferta dos serviços socioassistenciais: um estudo documental e bibliográfico das parcerias realizadas no ano de 2018”. E-mail: mmarylly@hotmail.com

<sup>2</sup> Professora Doutora do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI. Orientadora do PIBIC 2020/2021. Pesquisadora membro do Núcleo de Pesquisa sobre Estado e Políticas Públicas e do Grupo de Estudos em Políticas de Seguridade Social e Serviço Social – GEPSS. E-mail: tmcosta@ufpi.edu.br

método crítico dialético o que permitiu perceber a singularidade da realidade do município de Teresina, articulados a particularidade da implementação do SUAS no Brasil e a totalidade da vida social. Para tanto, utilizou-se os procedimentos de pesquisa, a saber:

- Estudo bibliográfico para o aprofundamento teórico e metodológico no trato com as categorias Estado, Gerencialismo e Sistema Único de Assistência Social;
- Estudo documental – envolveu a análise de 10 (dez) Planos de Trabalho do ano de 2018 das entidades socioassistenciais parceiras da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas (SEMCASPI) de Teresina (PI).

Apresentamos a seguir os principais resultados evidenciados pelo Estudo.

## **REFLETINDO SOBRE O GERENCIALISMO E A IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS**

No Brasil, após Fernando Henrique Cardoso assumir o governo, o padrão neoliberal, e com ele, o gerencialismo na administração pública irão direcionar as ações do Estado brasileiro o que terá reflexo direto na gestão e implementação das políticas sociais. No discurso do governo, aparece a justificativa de que é necessário solucionar a crise fiscal, reduzir gastos públicos, padrão que irá se reverter em ações pontuais e muitas vezes voltadas ao estímulo à caridade e filantropia para o atendimento às necessidades sociais.

O gerencialismo traz a proposição de que não existem diferenças entre a finalidade da administração da empresa privada, com aquela administração pública estatal. Dardot e Laval (2016) colocam que o gerencialismo é como um aglomerado de técnicas e mecanismos oriundos da gestão de empresas, de uma forma que em tese seria mais enxuta, inovadora, especializada, do que a administração pública burocrática. Souza Filho e Gurgel (2016) afirmam que o gerencialismo é uma proposta hegemônica de contrarreforma do Estado e que a mesma está diretamente vinculada ao projeto neoliberal.

O fundamento teórico desse modelo de administração está na Teoria da Escolha Pública que, propondo uma estrutura burocrática reduzida, tende a uma flexibilização das atividades do Estado para o mercado e a introdução de mecanismos de concorrência na administração pública, na medida em que uma das características gerenciais é a diminuição dos gastos públicos nas áreas sociais (SOUZA FILHO e GURGEL, 2016). Para atingir essa finalidade, a proposta administrativa se vinculava aos ideais neoliberais de não responsabilização do Estado pelas políticas sociais, transferindo-a para ações focalizadas e privatizadas com grande apelo a medidas de solidariedade social e voluntariado, e na busca de redução de custo, ainda serão aplicadas as chamadas tecnologias gerenciais, tradicionalmente empresariais (SOUZA FILHO e GURGEL, 2016).

O gerencialismo tem orientado a gestão das políticas sociais, entre elas, a Política de Assistência Social, desde os anos 90, quando sob a orientação neoliberal da “publicização” exposta no Plano Diretor de Reforma do Estado, estimulou a oferta privada de ações de atendimento às necessidades sociais.

De acordo com a Lei Orgânica de Assistência Social, Lei 7.842/1993 atualizada pela Lei 12.435/2011 os serviços, programas e projetos de assistência social podem ser ofertados tanto de forma direta pelo poder público como pelas entidades socioassistenciais. Cabe ressaltar que tais entidades o são assim consideradas quando não possuem fins lucrativos e, ainda, podem ofertar seja de forma isolada ou cumulativamente tanto o atendimento quanto o assessoramento ao público do SUAS assim como as que possuem um trabalho voltado para a defesa de direitos dos usuários do SUAS (BRASIL, 2011).

Dessa forma, o mesmo artigo, especifica as entidades e organizações de assistência social tais como: entidades que ofertam serviços, serviços concomitantes a benefícios e ou a projetos, entidades que somente ofertam projetos e também apresenta no decorrer do trabalho, as entidades voltadas ao atendimento e prestação de direitos e garantias (BRASIL, 2011).

Com o objetivo de garantir o direito à proteção social para todos os indivíduos que necessitam, bem como a qualidade das ações executadas através da Política de Assistência Social, é que os serviços, programas, projetos e benefícios foram criados e hoje são ofertados em todo o território nacional. A partir da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e da Norma Operacional Básica (NOB) em 2005 é que o SUAS passou a ser organizado e implementado por meio de serviços, programas, projetos e benefícios.

As ofertas do SUAS estão organizadas hierarquicamente por níveis de proteção: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. Segundo Mesquita, Silva e Passos (2016), na Proteção Social Básica, que tem como princípios a prevenção a situações de vulnerabilidade social e situações de risco, através do desenvolvimento do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Nesse nível de proteção, os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) oferecem serviços, programas, projetos visando acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. Já na Proteção Social Especial, nível mais especializado e que requer um pouco mais de atenção, é dividida em Média e Alta complexidade.

A saber, na Proteção Social Especial de Média Complexidade, os Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS), são oferecidos serviços de atendimento às famílias e indivíduos com seus direitos já violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Nesse sentido, essa proteção necessita que os serviços sejam ofertados de forma mais

técnica, especializada e individualizada, visando a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais. Finalmente, os serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, são aqueles cujo garantem proteção integral, tais como: moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de acolhida fora do seu núcleo familiar e/ou, comunitário (BRASIL, 2012).

Com o objetivo de garantir o direito à proteção social para todos os indivíduos, bem como a qualidade das ações executadas através da política de Assistência Social, os serviços, programas, projetos e benefícios foram criados e hoje são ofertados em todo o território nacional. De acordo com a Lei 12.435 de 2011 os programas são aqueles que possuem ações integradas, e complementares com objetivos, definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais. Isto é, são ações que possuem início, meio e fim, e são utilizadas para complementarem a oferta de um serviço. Assim, programas podem ser entendidos como uma soma de instrumentos de organização com objetivo de alcance de metas, sendo mensuradas por indicadores preestabelecidos. Já os projetos, assim como os programas, envolvem um conjunto de operações com data início, meio e fim, e são utilizados para alcançarem os objetivos pré-estabelecidas em um determinado programa. Segundo o Artigo 25 a LOAS essas ações são ações que visam o

investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social (BRASIL, 2011).

Enquanto esses dois possuem um começo e fim, os serviços são contínuos, pois, promovem ações amplas a fim de suprir as necessidades das famílias mais vulneráveis. O objetivo da oferta de serviços pelo SUAS é a superação de situações de vulnerabilidade e risco em que os usuários se encontram, procurando fortalecer seus vínculos familiares e vivências em grupo. Dessa forma, os serviços promovem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos na Lei, além de terem o propósito de gerar a autonomia e protagonismo aos usuários e famílias atendidos nos equipamentos públicos (BRASIL, 2011).

O município de Teresina está habilitado ao Sistema Único de Assistência Social como um município de grande porte e à gestão plena, sendo responsável pela oferta de serviços e benefícios socioassistenciais de acordo com as necessidades do seu território de abrangência. Para tanto conta, tanto com uma rede própria como pela rede parceira composta pelas entidades e organizações

socioassistenciais. A seguir apresentamos os resultados da análise de 10 (dez) Planos de trabalho de 2018 que expressam o planejamento das atividades das entidades socioassistenciais parceiras do município.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

No que se refere a análise dos Planos de Trabalho firmados entre a Prefeitura de Teresina e as entidades parceiras nas ofertas do SUAS em 2018, percebeu-se que se dividem em duas formas de ação: projetos e serviços. No que tange aos serviços consistem, segundo o Art. 23 da LOAS, em atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, e os projetos são utilizados para alcançarem os objetivos de um programa, envolvem um conjunto de operações com data início, meio e fim, assim como os programas, mas não necessariamente possuem a mesma data, já que os projetos podem ter períodos menores.

QUADRO 1: SÍNTESE DO TIPO DE OFERTAS DAS ENTIDADES SOCIOASSISTENCIAIS POR NÍVEL DE PROTEÇÃO NO ANO DE 2018

TIPO OFERTA	DE	PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE	PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE	TOTAL	%
Projeto			2	1	3	30%
Serviço		3	2	2	7	70%
TOTAL					10	100%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Planos de Trabalho das entidades referentes ao ano de 2018

Foram analisadas 10 (dez) Planos de Trabalho das entidades socioassistenciais no ano de 2018, sendo 07 (sete) expressam oferta de Serviços e apenas 03 (três) como oferta de Projetos. Percebe-se que a predominância de ofertas no âmbito da Proteção Social Especial. Além disso, destaca-se que a maioria dos Planos de Trabalho expressam ofertas estão nos Serviços, que possuem caráter continuado e obrigatório, ou seja, são continuamente ofertados, diferente dos projetos, que aparecem com a minoria das ofertas, que possuem data para iniciar e terminar.

Assim, a predominância de ofertas no âmbito dos serviços no município de Teresina indica que tais entidades tendem a desenvolver ações que pressupõem continuidade, estabelecimento de vínculos com os públicos. Sendo ofertado pela entidade, tais serviços estão possuem o público majoritariamente composto por famílias, crianças e adultos.

**QUADRO 2: DETALHAMENTO DOS SERVIÇOS OFERTADOS E PÚBLICOS ATENDIDOS**

<b>NÍVEL DE PROTEÇÃO</b>	<b>NOME DO SERVIÇO</b>	<b>PÚBLICO</b>
PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	Crianças, adolescentes, jovens e idosos
	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	Trabalho social com a família
	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	Adolescentes e idosos, em situação de vulnerabilidade
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias	Pessoas com deficiência e suas famílias
	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos	Indivíduos e famílias com seus direitos violados,
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE	Serviço de Acolhimento Institucional para a População de Rua	Indivíduos e famílias em situação de risco pessoal e social
	Serviço de Acolhimento Institucional	Idosos(as) com 60 ou mais anos de ambos os sexos,

Fonte: Elaboração própria a partir dos Planos de Trabalho das entidades referentes ao ano de 2018

Em relação aos investimentos financeiros dos 07(sete) Planos de Trabalho das entidades que são classificados como ofertantes de serviços, 58% recebem custeio de recursos da Prefeitura Municipal, e 27% recebem tanto da Prefeitura como do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), situação similar nos projetos onde 67% recebem investimento da FNAS, e 33% das duas fontes.

**QUADRO 3: SÍNTESE DAS FONTES DE FINANCIAMENTO DOS PLANOS DE TRABALHO DE 2018**

<b>FONTE</b>	<b>Nº DE SERVIÇOS</b>	<b>PERCENTUAL</b>
Fundo Nacional da Assistência Social somente	1	15%
Prefeitura Municipal de Teresina somente	4	58%
Fundo Nacional da Assistência Social e Prefeitura Municipal de Teresina	2	27%
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos Planos de Trabalho das entidades referentes ao ano de 2018

Infere-se que o investimento e repasse da implementação das ofertas para as entidades socioassistenciais evidencia uma tendência gerencialista de transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade civil que tende a fragilizar o setor público e reduzir os investimentos ao tempo em que não promovem novos concursos públicos e o alargamento da administração pública direta para a implementação dos serviços sociais. Outro ponto a considerar é que nem sempre os investimentos que são feitos às entidades aparecem para a sociedade como públicos, e sim, como investimento da própria entidade. Considerando o legado histórico de vinculação da assistência e a filantropia, as parcerias podem camuflar o caráter público das ofertas.

A tendência neoliberal de transferência de responsabilidade, se expressa na terceirização com ONG's e setores privados, quando, por exemplo, identificou-se em alguns Planos de Trabalho que até mesmo o custeio do imóvel (aluguel) é pago pela PMT ou pelo FNAS. Além disso, identificou-se também o pagamento de pessoal com as transferências recebidas surgindo aí a indagação: trata-se de parceria ou de terceirização?

Antunes e Druck (2013) comenta sobre a terceirização, nas trocas de trabalho contratado para o voluntariado.

A substituição do trabalho contratado e regulamentado, dominante no século XX e sua substituição pelas modalidades atípicas de trabalho, como o “empreendedorismo”, “cooperativismo”, “trabalho voluntário”, etc., cada vez mais parecem se configurar como formas ocultas de trabalho que permitem aumentar ainda mais as distintas formas de flexibilização salarial, de horário, funcional ou organizativa (ANTUNES e DRUCK, 2013, pág. 218).

A citação se apresenta nas análises das entidades apresentadas, logo que se nota maior investimento dos setores públicos em entidades baseadas em ONG's e Trabalhos voluntários, estimulando o terceiro setor. A terceirização assume centralidade na estratégia patronal, já que as suas diversas modalidades concretizam “contratos” ou formas de compra e venda da força de trabalho, nos quais as relações sociais aí estabelecidas entre capital e trabalho são disfarçadas ou travestidas em relações empresas/instituições, além do estabelecimento de contratos por tempo determinado, flexíveis. A terceirização assume, de acordo ritmos produtivos das empresas contratantes e as quase sempre imprevisíveis oscilações de mercado que desestruturam o trabalho, seu tempo e até mesmo sua sobrevivência (ANTUNES; DRUCK, 2013).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O trabalho possibilitou entender que as ofertas de serviços socioassistenciais da cidade de Teresina expressas nos Planos de Trabalho de 2018 têm em sua maioria a classificação de ofertantes de serviços, ou seja, ações continuadas que carecem de estabelecimento de vínculos com os públicos e integração com os demais serviços e benefícios assistenciais. As parcerias com entidades socioassistenciais, envolvem investimentos em várias áreas, desde a compra de material como a locação de espaço.

No decorrer do trabalho foi proposta a análise dos Planos de Trabalho das entidades, tanto na sua forma de oferta, como nas suas formas de investimento, e foi possível chegar à conclusão que existe grande influência de teor gerencialista na administração pública. O investimento do setor público nessas entidades é expressão do gerencialismo enquanto forma de gestão neoliberal,

desestimulando o investimento na Política de Assistência Social, propiciando a desresponsabilização do Estado e transferindo da responsabilidade para instituições privadas.

Assim, o projeto neoliberal utiliza o modelo gerencialista como forma de reduzir custos sociais, aumentar produtividade transferir a responsabilidade do Estado para instituições privada, e delegação de funções para o setor privado, que veem se expressando através dos processos de privatização e terceirização, visto que, estes pregam a primazia na contenção de gastos, buscando como princípios a efetividade e a agilidade na execução das ações.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo; DRUCK, Graça. **A terceirização como regra?** Revista do Tribunal Superior do Trabalho, São Paulo, SP, v. 79, n. 4, p. 214-231, out./dez. 2013.

BRASIL, **LEI Nº 12.435, DE 6 DE JULHO DE 2011. Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm) . Acesso em 03/09/2021.

BRASIL, **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Resolução CNAS nº 109 de 11 de novembro de 2009. Disponível em <http://www.mds.gov.br/suas/resolucao-cnas-nº109-2009-tipificacaonacional-de-servicos-socioassistenciais>

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004;** Norma Operacional Básica – NOB/Suas. Brasília: ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de as sistência Social, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Orientações técnicas: Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.** -- Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Consulta sobre o cadastro nacional de entidades de assistência social – CNEAS – Detalhamento.** - Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2020.

DARDOT, P.; LAVAL, C.. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.** São Paulo: Editora Boitempo, 2016. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5116444/mod\\_resource/content/2/Christian%20Laval%20-%20Pierre%20Dardot%20-%20A%20Nova%20Razao%20do%20Mundo\\_%20Ensaio%20Sobre%20a%20Sociedade%20Neoliberal%20-%20Introducao%20edicao%20inglesa.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5116444/mod_resource/content/2/Christian%20Laval%20-%20Pierre%20Dardot%20-%20A%20Nova%20Razao%20do%20Mundo_%20Ensaio%20Sobre%20a%20Sociedade%20Neoliberal%20-%20Introducao%20edicao%20inglesa.pdf)

MESQUITA, A.C.S; SILVA, E.R.A. da.; PASSOS, L. **ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITO À CIDADE.** In: **O Estatuto da Cidade e a Habitat III** : um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana / organizador: Marco Aurélio Costa. – Brasília: Ipea, 2016. 361 p.: il., gráfs. color.



SOUZA FILHO, R. de.; GURGEL, C. **Gestão democrática e serviço social: princípios e propostas para a intervenção crítica.** São Paulo: Cortez, 2016. (Biblioteca Básica do Serviço Social)