

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PRÓ-REITORIA DE PÓS- GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

LETÍCIA CRISTINE RIBEIRO PINHEIRO

PROGRAMA MARANHÃO SOLIDÁRIO: uma avaliação política

São Luís

2026

LETÍCIA CRISTINE RIBEIRO PINHEIRO

PROGRAMA MARANHÃO SOLIDÁRIO: uma avaliação política

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima.

São Luís
2026

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Pinheiro, Leticia Cristine Ribeiro.

PROGRAMA MARANHÃO SOLIDÁRIO: uma avaliação política /
Leticia Cristine Ribeiro Pinheiro. - 2026.
113 f.

Orientador(a): Valéria Ferreira Santos de Almada Lima.
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em
Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão,
São Luís, 2026.

1. Políticas Públicas. 2. Descentralização. 3.
Solidariedade. 4. Vulnerabilidade. 5. Avaliação. I.
Almada Lima, Valéria Ferreira Santos de. II. Título.

LETÍCIA CRISTINE RIBEIRO PINHEIRO

PROGRAMA MARANHÃO SOLIDÁRIO: uma avaliação política

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Valéria Ferreira Santos de Almada Lima (Orientadora)

Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Professora Doutora Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Professora Doutora Marlene Corrêa Torreão

Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

AGRADECIMENTOS

Deus, Tu sempre foste o meu sustento. Olhando além de mim, me permitiu caminhar os caminhos que eu precisava percorrer, inclusive o deserto. Obrigada por tudo o que já me permitistes viver ao longo dos meus dias.

A José Carlos Ferreira Pinheiro e Lucilene Silva Ribeiro, meus pais e meus primeiros educadores e pelos quais sou capaz de muito mais. Ainda pequena, lembro que meu pai disse que a herança que ele nos deixaria seria a educação. Assim fez. De todos os investimentos que fez em nós, ressalto o verdadeiro privilégio de ter estudado na escola onde estudei e do acesso aos livros que tive durante a minha graduação. Tudo sempre custeado com muito esforço. Obrigada por toda confiança, apoio e cuidado. Minha mãe, por sua vez, sempre fez de tudo para que eu e minha irmã nos dedicássemos, ao máximo, aos estudos e ao trabalho. Durante as fases da seleção (teste de proficiência, prova escrita e prova oral) estive presente, sendo, inclusive, mais um apoio físico, além das muletas que me acompanharam naquele período. Sou grata a Deus pela família em que Ele me permitiu nascer.

À Liana Cristine Ribeiro Pinheiro, minha irmã, por sua amizade e cumplicidade que me fazem muito bem. A nossa maturidade nos aproximou em um nível ímpar. Como eu sou feliz pela relação que temos hoje.

A Rodrigo Gonçalves Dias cuja trajetória na ciência de laboratório e na ciência da vida é inspiradora e me orgulha. Agradeço, primeiro, pelas oportunidades concedidas para somar esforços ao Instituto Gonçalves Dias (IGD), por meio dos Projetos Madrinha Social e Afazeres – arte, marcenaria e serralheira sustentável. Por fim, agradeço por seu reiterado apoio e incentivo durante a escrita da dissertação, num momento muito desafiador de nossas vidas. Obrigada por me ensinar sobre o amor, sobre a simplicidade, sobre a importância de sermos gratos e humildes, bem como sobre a necessidade de se buscar uma vida “aos pés da cruz”.

À Prof. Dra. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima, Coordenadora do Programa de Pós-Graduação e Políticas Públicas - PPGPP e minha orientadora, agradeço pela atenciosa, cuidadosa e compreensiva orientação e pelas lições sobre avaliação de políticas públicas. Sempre doce e cuidadosa com seus orientandos. Merece ser destacada, ainda, a condução zelosa na coordenação do PPGPP que culminou na obtenção da nota máxima (Conceito 7) na Avaliação Quadrienal de programas de pós-graduação *stricto sensu* realizada pela CAPES/Ministério da Educação.

À Prof. Dra. Lília Penha por todo o zelo, cuidado e compreensão dispendidos durante a coordenação da Turma Especial de Mestrado em Políticas Públicas decorrente da parceria entre a Escola de Governo do Maranhão e a Universidade Federal do Maranhão. Era nítida a sua alegria e dedicação na condução desta coordenação. Por meio dela, estendo os agradecimentos aos demais professores que lecionaram nesta turma que fiz parte, bem como à Andrezza Veras pela dedicação nas atividades de secretaria.

Agradeço aos amigos que direta ou indiretamente fizeram parte desta jornada. Primeiramente, às amigas Laire Bastos e Luana de Jesus, que estão na minha vida há alguns anos e que seguiram caminhando comigo da seleção do mestrado até a finalização desta etapa. Por meio delas, estendo os agradecimentos aos servidores públicos e colegas que fizeram parte da Turma de Mestrado decorrente da parceria entre a EGMA e a UFMA. Que convivência pacífica e harmoniosa tivemos, um senso de união e afetividade que nunca antes havia visto. Sinto saudade das nossas manhãs, mas ciclos se encerram para outros começarem.

Agradeço, ainda, à Máise Lauande, Lorena Cronemberger, Paula Sandrin e Marina Henriques: amigas de longas datas que, cada uma ao seu modo e em uma determinada fase, acompanharam o sonho do mestrado nascer, a dedicação à fase de seleção, as dificuldades e o necessário distanciamento durante a fase de escrita, enviando palavras de incentivo.

Por fim, não posso deixar de agradecer ao Governo do Estado do Maranhão, especialmente por meio da Escola de Governo do Maranhão - EGMA e da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão - FAPEMA, por proporcionarem aos servidores públicos estaduais a oportunidade de aperfeiçoamento profissional no âmbito das políticas públicas. Ao tempo em que agradeço, peço que o Poder Executivo efetivamente utilize este corpo de servidores públicos formados em uma instituição pública de qualidade - a Universidade Federal do Maranhão - na elaboração, implementação e avaliação das políticas e programas sociais de nosso Estado. Se já era dever servir o nosso Estado, agora é ainda mais.

RESUMO

A presente dissertação tem por objeto de estudo o Programa Maranhão Solidário, intervenção social marcada pela parceria entre Poder Executivo, entidades sociais sem fins lucrativos, pessoas físicas e empresas. A finalidade desta pesquisa é avaliar, sob uma perspectiva crítica e política, a criação e a reestruturação do referido programa. Para tanto, construiu-se um percurso teórico metodológico sobre as categorias descentralização de políticas sociais, solidariedade e vulnerabilidade. Esta pesquisa avaliativa adota abordagem qualitativa, tem como referencial teórico o materialismo histórico e utiliza o método dialético. As técnicas de procedimento utilizadas foram pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, merecendo destaque as espécies normativas e os documentos produzidos por instituições públicas envolvidas na elaboração do programa, como Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, Casa Civil e Secretaria de Estado da Fazenda do Maranhão. Estruturada em três seções, a pesquisa se inicia com a identificação e avaliação dos determinantes ou fatores políticos, sociais, econômicos e culturais que influenciaram a formatação do Programa Maranhão Solidário. Tratou-se do neoliberalismo, da reforma do Estado brasileiro e da reforma ocorrida no Estado do Maranhão, nos anos 1990, assim como do contexto maranhense em 2017 e em 2024, anos de instituição e reestruturação do programa. Posteriormente, avaliou-se o referencial ético-político e os princípios de justiça do Programa, emitindo juízo de valor sobre as razões de sua escolha como alternativa de intervenção social, dando-se destaque aos sentidos da solidariedade e da vulnerabilidade adotados. Por fim, avaliou-se a engenharia do Programa Maranhão Solidário, abordando-se a compatibilidade entre o diagnóstico e os objetivos, prioridades e a população beneficiária do Programa Maranhão Solidário, analisaram-se os mecanismos institucionais e a articulação com o Programa Nota Legal (Nota Solidária), bem como o modelo de monitoramento e avaliação. Concluiu-se que os determinantes político, econômico e cultural que regem o Programa Maranhão Solidário são de caráter neoliberal, pois expressam a inserção de novos sujeitos no processo das políticas públicas por meio da descentralização e da transferência de recursos oriundos do fundo público. Fundamentado em Rawls, o Maranhão Solidário reflete a tendência de focalização e de subsidiariedade da atuação estatal em que pese camuflada pelo discurso da solidariedade, razão pela qual se afasta da garantia de direitos sob a perspectiva da cidadania.

Palavras-Chave: Políticas Públicas; Descentralização; Solidariedade; Vulnerabilidade; Avaliação; Maranhão.

ABSTRACT

This dissertation focuses on the Maranhão Solidário Program, a social intervention characterized by partnerships among the Executive Branch, non-profit social entities, individuals and companies. The aim of this research is to evaluate, from a critical and political perspective, the creation and restructuring of this program. For this, a theoretical and methodological framework was developed around the categories of decentralization of social policies, solidarity, and vulnerability. This evaluative research adopts a qualitative approach, utilizes historical materialism as its theoretical framework, and employs the dialectical method. The procedural techniques used were bibliographic and documentary research, with particular emphasis on the normative instruments and documents produced by public institutions involved in the program's development, such as the Legislative Assembly of the State of Maranhão, the Civil House, and the State Secretariat of Finance of Maranhão. Structured in three sections, the research begins with the identification and evaluation of the political, social, economic, and cultural determinants or factors that influenced the shaping of the Maranhão Solidário Program. This study addressed neoliberalism, the reform of the Brazilian state, and the reforms that occurred in the state of Maranhão in the 1990s, as well as the context of Maranhão in 2017 and 2024, years of the program's establishment and restructuring. Subsequently, the Program's ethical-political framework and principles of justice were evaluated, offering a value judgment on the reasons for its selection as a social intervention alternative, while highlighting the specific interpretations of solidarity and vulnerability adopted. Based on Rawls, Maranhão Solidário reflects the tendency towards targeting and subsidiarity in state action, albeit masked by the rhetoric of solidarity, thereby diverging from the guarantee of rights based on a citizenship-oriented perspective.

Keywords: Public Policies; Decentralization; Solidarity; Vulnerability; Evaluation; Maranhão.

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CF	Constituição Federal
FAPEMA	Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão
FMI	Fundo Monetário Internacional
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IBGE	Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatísticas
IEMA	Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira da Assistência
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
ODS	Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
ONGs	Organizações Não Governamentais
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRONASOL	Programa Nacional de Solidariedade
PT	Partido dos Trabalhadores
PSB	Partido Socialista Brasileiro
SEFAZ	Secretaria de Estado da Fazenda
SEDIHPOP	Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular
SEC	Secretaria de Estado Extraordinária de Políticas para as Comunidades
SRS	Secretaria de Estado Extraordinária de Representação Social
SM&A	Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
SAPL	Sistema de Apoio ao Processo Legislativo
UFMA	Universidade Federal do Maranhão

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	PROGRAMA MARANHÃO SOLIDÁRIO: a necessária reconstrução do contexto de sua emergência.....	18
2.1	O Neoliberalismo e a Reforma do Estado Brasileiro nos anos 1990.....	20
2.2	O Maranhão em 2017 e o Maranhão em 2024.....	33
3	SOLIDARIEDADE E VULNERABILIDADE: interesses em disputa.....	42
3.1	O referencial ético-político e os princípios de justiça regentes do Programa Maranhão Solidário.....	42
3.2	Uma parceria solidária com foco nos vulneráveis.....	45
3.3	A pertinência do Maranhão Solidário como alternativa de intervenção social.....	62
4	A ENGENHARIA DO PROGRAMA MARANHÃO SOLIDÁRIO.....	68
4.1	Os objetivos, as prioridades e a população beneficiária do Programa Maranhão Solidário.....	70
4.2	Dos mecanismos institucionais e da articulação com Programa Nota Legal (Nota Solidária).....	81
4.3	Do modelo de monitoramento e avaliação.....	89
5	CONCLUSÃO.....	93
	REFERÊNCIAS.....	101

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como objeto de estudo o Programa Maranhão Solidário e a avaliação, sob uma perspectiva crítica-política, do referido programa constitui seu tema central. Com ênfase na descentralização da execução de políticas sociais, busca-se compreender como se configura a transferência de responsabilidade do Estado para sujeitos externos ao corpo estatal no contexto das políticas públicas. Tal perspectiva de estudo está vinculada à área de concentração de Políticas Sociais e Programas Sociais e atrelada à linha de pesquisa referente à Avaliação de Políticas e Programas Sociais, do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), no curso de mestrado.

O Estado do Maranhão, por meio da Lei nº 10.753, de 19 de dezembro de 2017, criou o Programa Maranhão Solidário, correspondendo a um complexo de ações desenvolvidas mediante colaboração entre o Poder Executivo e a Sociedade Civil na luta por igualdade de direitos e justiça social, com o objetivo de criar uma rede de solidariedade.

Naquela oportunidade, o referido programa buscava auxiliar, contribuir e apoiar as entidades sociais sem fins lucrativos, bem como projetos sociais estabelecidos em solo maranhense, que promovessem assistência social a dependentes químicos, atuassem em causas sustentáveis e ambientais, no cuidado de crianças e adolescentes, idosos, famílias e pessoas em situação de risco e/ou vulnerabilidade, no combate à pobreza, em ações de segurança nutricional e alimentar, capacitação profissional e outras iniciativas que estimulassem a melhoria dos índices de desenvolvimento humano.

Em sua configuração inicial, a colaboração entre Poder Público e a sociedade civil dava-se, principalmente, mediante chamamento público para recebimento de apoio financeiro; destinação, pelos cidadãos, de parcela do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) às entidades sem fins lucrativos, em comunicação com o Programa Nota Legal, oferecimento de cursos profissionalizantes, bem como mediante ações em que cidadãos ou empresas fossem incentivados a fazer doações diretamente às entidades sem fins lucrativos.

Nos anos de 2024 e 2025, o referido programa foi alvo de reestruturação a partir da qual passou a ter como objetivo atender as populações em situação de vulnerabilidade social, garantindo a efetivação dos direitos fundamentais e sociais, conforme prioridades fixadas pelo Governador do Estado. A reestruturação promovida pela Lei nº 12.271, de 16 de maio de 2024,

e suas alterações, implicou reorganização das ações do programa e pormenorização das formas e requisitos para as parcerias.

A relevância desta pesquisa que avaliou, sob aspecto político, o Programa Maranhão Solidário reside nas contribuições científicas acerca da descentralização da execução das políticas sociais, bem como no oferecimento de subsídios analíticos para a efetiva garantia de direitos fundamentais às populações em situação de vulnerabilidade social.

São dois os motivos que conduziram a escolha pelo desenvolvimento de pesquisa avaliativa acerca do Programa Maranhão Solidário. O primeiro deles é a experiência profissional durante os anos de 2018 a 2022 no processo de elaboração de políticas públicas, integrando equipe responsável pela redação final de projetos de lei e decretos editados pelo Poder Executivo Estadual. O segundo corresponde à dedicação à filantropia, desde fevereiro de 2023. A pesquisadora apoia projeto social executado na periferia de São Luís/MA - não participante do Programa Maranhão Solidário - que contribui com a formação escolar e social de crianças que possuam grau de parentesco com pessoas em cumprimento de pena ou egressas do sistema prisional. A intenção é oferecer-lhes uma nova perspectiva de vida a fim de evitar que perpetuem, em virtude das relações familiares, a caminhada em direção à criminalidade.

Por tais razões, esta avaliação não retira o valor dos trabalhos sociais desenvolvidos por entidades sem fins lucrativos com fundamento na filantropia ou na caridade. Considera-se que muitas dessas instituições chegam em lugares onde o Estado não chega a contento seja porque não consegue/não pode adentrar na intimidade das famílias ou mesmo porque não destinou efetiva atenção a determinado grupo ou parcela do território. Nesse contexto de ausência estatal, são as ações oriundas da sociedade civil que, no dia a dia, contribuem para a mitigação das consequências da desigualdade social por meio do acesso à alimentação, à educação e à saúde e da prevenção do acesso à criminalidade.

No atual cenário econômico-político, o tema “descentralização de políticas sociais” assume inegável relevância científica e social, especialmente em razão dos estímulos internacionais (Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas e de organismos financeiros, por exemplo) para a formalização de parcerias entre a administração pública e sujeitos externos ao corpo estatal. Esse contexto exige aprofundamento do debate acerca de como o discurso da solidariedade estimula a participação de pessoas jurídicas de direito privado na composição dos arranjos institucionais das políticas públicas.

Com as discussões promovidas, pretende-se que a aplicabilidade desta pesquisa cumpra as funções técnica, política e acadêmica inerentes a uma pesquisa avaliativa, orientando ajustes

no programa avaliado, subsidiando a reflexão e atuação da sociedade civil no que tange ao controle social de políticas públicas adotadas pelo Estado do Maranhão e produzindo conhecimento de referência para as políticas e programas que vierem a surgir.

Esta dissertação partiu do pressuposto de que a descentralização operacionalizada por meio do Programa Maranhão Solidário, embora apresentada como estratégia de ampliação da eficiência e da participação social no contexto das políticas públicas, tende a reconfigurar a atuação do Estado do Maranhão no trato da questão social, resultando na transferência de responsabilidade para setores da sociedade civil.

A problematização da pesquisa articula referenciais teórico e empírico. O referencial teórico utilizado para compreensão do objeto da avaliação foi composto pelas seguintes categorias: descentralização da execução de políticas sociais, solidariedade e vulnerabilidade social. Já o referencial empírico é composto pela Lei nº 10.753, de 19 de dezembro de 2017, que criou o Programa Maranhão Solidário, pela Lei nº 12.271, de 16 de maio de 2024, que o reestruturou, e pelas alterações promovidas pela Lei nº 12.601, de 8 de julho de 2025, e pela Lei nº 12.671, de 6 de outubro de 2025.

A escolha de tais categorias se deu em virtude de o programa avaliado fundamentar-se na solidariedade para conceber um arranjo institucional de políticas públicas sociais pautado na descentralização visando atender populações em situações de vulnerabilidade social.

Para tratar da descentralização, deve-se considerar que a redemocratização brasileira coincidiu com a expansão do neoliberalismo, o que refletiu nas formas de enfrentamento da questão social. No fim dos anos 1970, a programática neoliberal guiará grande parte das políticas econômicas mundiais diante de mais uma crise estrutural do capital. O modelo de resposta à crise é marcado principalmente pela redução do Estado. Esse ajuste global promoverá o redirecionamento da crise dos países centrais para os países mais pobres por meio da dívida externa, a fim de que os países de grande capital tentem manter intactas suas economias (Ferreira, 2017)

Reformas administrativas foram iniciadas em diversos países a partir do Relatório “*O Estado num Mundo em Transformação*” do Banco Mundial. No referido relatório, admitia-se que o Estado é sujeito fundamental para o processo de desenvolvimento econômico e social. Contudo sua atuação deveria ser como parceiro, catalisador e propulsor desse processo de desenvolvimento. Nesse cenário, o alcance do equilíbrio fiscal e a criação de condições para o crescimento econômico perpassavam pela redução do tamanho do Estado por meio das

seguintes estratégias: i) privatização de estatais; ii) descentralização de funções para os governos locais; e iii) transparência na contratação de servidores públicos (Pallavicini, 2020).

A “publicização” dos serviços públicos ou “descentralização” corresponde à transferência para o setor público não estatal da execução de serviços que não envolvem o poder de Estado, mas devem ser por ele subsidiados (Iamamoto, 2020). A reforma administrativa do Estado Brasileiro, ocorrida nos anos 1990, evidencia a inexistência de uma distinção rígida entre público e privado e a participação de um “público não estremado ao estatal” (Fernandes, 2009).

A despeito das diferenças entre as agendas políticas, no Brasil e no Maranhão, durante os anos de instituição (2017) e de reestruturação (2024) do Programa Maranhão Solidário, no campo político-econômico, desde os anos 1990, o estado do Maranhão é atravessado pela programática neoliberal. Os reflexos do neoliberalismo no Estado do Maranhão tornam-se mais evidentes a partir de 1998 com a aprovação da reforma administrativa no Poder Executivo. Este foi um processo pela qual passaram todos os entes subnacionais como expressão das transformações impostas pelo capitalismo em escala global.

O Maranhão Solidário promove a descentralização por meio de parcerias regidas pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, as quais correspondem a um conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica formalmente estabelecida em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação, sob regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou projetos (Brasil, 2014).

Dentre os críticos à descentralização da execução da política social, é eloquente Montaña (2014), o qual entende que a política social do projeto neoliberal contemporâneo se baseia na autorresponsabilização dos sujeitos por suas próprias condições de vida, resolução de seus problemas e satisfação de suas necessidades, aliada à desresponsabilização do Estado da ação social e à desoneração do capital, na medida em que permite a participação de um setor público não estatal – constituído, dentre outros sujeitos, por entidades sem fins lucrativos.

A pesquisadora, contudo, avalia a descentralização sob ótica de Yazbek (1995) e de Sousa (2007), na medida em que considera que o atual redesenho descentralizado do sistema de proteção social brasileiro, por si só, não seria maléfico, desde que não implicasse redução da responsabilidade estatal em face dos problemas sociais.

A solidariedade é vocábulo dotado de vários sentidos. Não obstante, a estruturação do Programa Maranhão Solidário evidencia que se apresenta como aliança política e de

colaboração interclasses que revela saídas à humanidade por meio do convívio solidário entre classes desiguais, nas sociedades dominadas pelo mercado, redistribuindo riscos sociais, aproximando-se dos conceitos de Gusmão (2000 apud Duarte; Nunes, 2013) e de Westphal (2008).

A pesquisadora, embora praticante da filantropia, reconhece à vista das lições de Yazbek (1995) que, no contexto neoliberal vigente, o discurso da solidariedade no contexto da política social apresenta-se como alternativa em face da limitação da ação social do Estado no neoliberalismo, especialmente em razão do papel de subsidiariedade que cabe ao Estado neste ideário. O Estado, de fato, se desincumbe de deveres em certas áreas dos direitos sociais, colocando-as como obrigação do cidadão, da família e da comunidade, limitando-se a realizar colaborações suplementares a organizações sociais e executar ações emergenciais.

Dentre os críticos do discurso da solidariedade no contexto neoliberal, destacaram-se Montañó (2010) e Lima (2015), os quais pontuam que a crise do capital ocorrida nos países ditos desenvolvidos deslocou o enfrentamento da questão social da ótica da solidariedade universal para a solidariedade particular que fundamenta o atual movimento de refilantropização para o enfrentamento da questão social, ao deslocar a intervenção social da órbita do Estado para a órbita da sociedade civil.

Por fim, trata-se da vulnerabilidade que é vocábulo também dotado de imprecisão conceitual e de críticas. Embora a legislação do Maranhão Solidário não estabeleça o que concebe como vulnerabilidade, faz referência às suas interseccionalidades. Aproxima-se, assim, da noção de vulnerabilidade apresentada por Yazbek (1995) sob as lições de Oliveira (1985), segundo o qual o conceito econômico da vulnerabilidade, ainda que seja a base material para seu enquadramento, é insuficiente e incompleto. Admitindo, assim, que a vulnerabilidade virá da idade, do desemprego, da etnia, do gênero, do território, da representação política, bem como das formas com que as subjetividades lidam com as perdas, com os conflitos com a morte, com a separação, com as rupturas e com as doenças.

As críticas referentes à adoção da vulnerabilidade social no contexto das políticas públicas guardam relação tanto com a imprecisão conceitual quanto na sua contribuição para focalização das políticas públicas que, conforme Di Pierro (2001), corresponde à ideia de que, sob condições de limitação de recursos, o investimento público é mais eficaz quando direcionado a porções do território nacional ou subgrupos populacionais para os quais esse benefício resulte maior impacto positivo.

A pesquisadora adere à concepção de vulnerabilidade trabalhada por Yazbek (1995) e por Di Pierro (2001), por compreender que a desigualdade e a suscetibilidade de sofrer danos pode decorrer tanto de condições pessoais quanto de aspectos sociais, econômicos e institucionais. Contudo, considera que a atenção especial aos grupos vulneráveis não deve implicar subversão à lógica da cidadania, isto é, reforçando a focalização, mas sim, dando a cada um segundo a sua necessidade.

Com base em tais referenciais, buscou responder à seguinte questão central: O Programa Maranhão Solidário, na sua concepção e desenho, é pertinente, consistente e adequado para o alcance dos seus objetivos? Tal questão se desdobra nas seguintes questões secundárias: quais os determinantes de ordem política, econômica e sociocultural que ensejaram a constituição e a reestruturação do Programa Maranhão Solidário, bem como a escolha por este modelo de intervenção? Qual o referencial teórico ideológico e o princípio de justiça que fundamentam o Programa? A engenharia do Programa, tal como concebida, é coerente, consistente e adequada para assegurar o acesso a direitos fundamentais a grupos em situação de vulnerabilidade?

A avaliação pautou-se na teoria sociológica marxista, utilizando o método dialético para análise do estudo. Isso porque admite-se que, durante sua existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais e que sobre a totalidade de tais relações de produção (estrutura econômica da sociedade) se ergue uma superestrutura jurídica e política (Marx, 2008).

Parto do entendimento que o método dialético fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, na medida em que entende a realidade na sua complexidade considerando suas determinações políticas, econômicas e culturais.

Nesse cenário, a conjunção entre o materialismo histórico e o método dialético foi essencial para o desenvolvimento desta pesquisa que se propôs a avaliar programa estadual, levando-se em conta os determinantes de ordens econômica, política e sociocultural e os princípios de justiça considerados em sua formulação e em sua reestruturação.

Não se pode recortar o Programa Maranhão Solidário da realidade em que está inserido e, então, avaliá-lo. Assim, foi necessário compreender como acontecimentos do passado e do presente de ordens econômica, social e cultural refletiram e influenciam no programa em comento, na medida em que a sociedade é composta de objetos e fenômenos organicamente articulados entre si e que também se condicionam reciprocamente (Markoni; Lakatos, 2023).

Desenvolveu-se pesquisa avaliativa, especificamente a avaliação de políticas públicas, na medida em que se propôs a avaliar criticamente - julgar e explicar - programa estadual vigente no território maranhense. A modalidade escolhida foi a avaliação política da política, tendo como referenciais Figueiredo e Figueiredo (1986) e Silva (2013).

De acordo com Figueiredo e Figueiredo (1986), a avaliação política da política corresponde à análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política, isto é, as razões que a tornam preferível a qualquer outra. Já Silva (2013) elucida que o modelo “avaliação política da política” compreende duas abordagens: a avaliação política da política propriamente dita e a avaliação de engenharia.

A avaliação desenvolvida nesta dissertação compreende tanto a avaliação política da política propriamente dita quanto a avaliação de engenharia. Assim, julgou-se o programa no que tange ao seu referencial ético-político e no que diz respeito aos determinantes de ordens econômica, política e sociocultural que condicionaram a sua formulação e dos princípios de justiça que o fundamentaram. Além disso, analisou-se a sua consistência e estruturação em relação aos objetivos propostos, a adequação dos mecanismos institucionais, bem como a pertinência formal e potencial do programa à vista da coerência interna de seus componentes.

A abordagem foi qualitativa, partindo do pressuposto de que a realidade pode ser vista sob múltiplas perspectivas. Deu-se preferência a descrições sobre a estruturação do programa, com vistas a julgá-la e explicá-la, considerando-se a influência dos valores da pesquisadora e do contexto em que se está inserida.

Quanto às técnicas de procedimento, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, notadamente livros e demais produções científicas que versam sobre a relação entre descentralização da política social, vulnerabilidade e solidariedade, e da pesquisa documental, especialmente leis, documentos e informações produzidos pelas instituições públicas envolvidas na fase de elaboração do Programa Maranhão Solidário, seja quando de sua instituição quanto de sua reestruturação.

Apesar de previsto no projeto de pesquisa, não foi possível a realização de entrevistas semiestruturadas com os agentes públicos vinculados aos órgãos públicos que participaram da formulação do programa em estudo, em virtude de limitações de tempo da pesquisadora. Em compensação, requereu-se à Secretaria-Adjunta de Atos Oficiais e Assuntos Legislativos da Casa Civil, órgão do Poder Executivo responsável pelo acervo e documentação das espécies normativas editadas pelo Poder Executivo e pela gestão do Diário Oficial do Estado, que disponibilizasse os processos administrativos referentes às legislações relacionadas ao

Programa Maranhão Solidário, o que permitiu a análise das justificativas apresentadas quando da tramitação administrativa.

O que não foi possível sanar com as informações prestadas pela Casa Civil foi complementado com pedido de acesso à informação endereçado à Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), bem como com informações e documentos disponibilizados ao público por meio do Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL) da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Assim, as informações que poderiam ser obtidas por meio das entrevistas foram suficientemente levantadas por meio do acesso aos documentos que tramitaram junto aos poderes Executivo e Legislativo.

A presente pesquisa avaliativa inicialmente previa como marcos temporais os anos de 2017 a 2024, períodos em que o Programa Maranhão Solidário foi instituído e em que foi reestruturado, respectivamente. Contudo, ao longo da produção, ampliou-se o marco temporal para o ano de 2025, na medida que naquele ano também foram promovidas outras duas alterações na legislação vigente do programa em avaliação.

Esta dissertação, que expõe os resultados da pesquisa avaliativa desenvolvida, encontra-se dividida em três seções primárias, assim denominadas: Programa Maranhão Solidário: a necessária reconstrução do contexto de sua emergência; Solidariedade e Vulnerabilidade: interesses em disputa; e Engenharia do Programa Maranhão Solidário.

Na primeira seção primária, intitulada “Programa Maranhão Solidário: a necessária reconstrução do contexto de sua emergência” buscou-se identificar e avaliar quais os determinantes ou fatores políticos, sociais, econômicos e culturais que influenciaram a formatação do Programa Maranhão Solidário. Nesse cenário, discorreu-se sobre o Neoliberalismo e a Reforma do Estado Brasileiro nos anos 1990, bem como caracterizou-se o cenário político-econômico do Maranhão em 2017 e em 2024, anos de instituição e de reestruturação do programa, respectivamente.

Na segunda seção primária, denominada “Solidariedade e Vulnerabilidade: interesses em disputa”, à vista das ordens econômica, política e sociocultural anteriormente abordadas, avaliou-se o valor em si do Programa Maranhão Solidário, considerando seu referencial ético-político, seus princípios de justiça (explícitos e implícitos) a fim de identificar e julgar as razões de sua escolha como alternativa de intervenção social.

Por fim, na terceira e última seção primária, intitulada “Engenharia do Programa Maranhão Solidário” buscou-se demarcar: a) a relação entre a consistência e estruturação do programa e os objetivos legalmente previstos; b) os mecanismos institucionais e recursos

colocados à disposição de sua execução; c) a coerência interna entre seus componentes; d) as prioridades estabelecidas e critérios de elegibilidade da população beneficiária; e) a sua articulação com o Programa Nota Legal; e f) o modelo de monitoramento e avaliação das parcerias.

A pesquisa demonstrou que os determinantes político, econômico e cultural que regem o Programa Maranhão Solidário são de caráter neoliberal, pois expressam a inserção de novos sujeitos no processo das políticas públicas por meio da descentralização e da transferência de recursos oriundos do fundo público. Fundamentado em Rawls, o Maranhão Solidário reflete a tendência de focalização e de subsidiariedade da atuação estatal em que pese camuflada pelo discurso da solidariedade, razão pela qual se afasta da garantia de direitos sob a perspectiva da cidadania.

2 PROGRAMA MARANHÃO SOLIDÁRIO: a necessária reconstrução do contexto de sua emergência

O Estado do Maranhão, por meio da Lei nº 10.753, de 19 de dezembro de 2017, instituiu o Programa Maranhão Solidário, correspondendo a um complexo de ações desenvolvidas mediante colaboração entre o Poder Executivo e a Sociedade Civil na luta por igualdade de direitos e justiça social, com o objetivo de criar uma rede de solidariedade.

Naquela oportunidade, o referido programa buscava auxiliar, contribuir e apoiar as entidades sociais sem fins lucrativos, bem como projetos sociais estabelecidos em solo maranhense, que promovessem assistência social a dependentes químicos, atuassem em causas sustentáveis e ambientais, no cuidado de crianças e adolescentes, idosos, famílias e pessoas em situação de risco e/ou vulnerabilidade, no combate à pobreza, em ações de segurança nutricional e alimentar, capacitação profissional e outras iniciativas que estimulassem a melhoria dos índices de desenvolvimento humano.

Em sua configuração inicial, a colaboração entre o Poder Público e a sociedade civil dava-se, principalmente, mediante chamamento público para recebimento de apoio financeiro; destinação, pelos cidadãos, de parcela do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) às entidades sem fins lucrativos, em comunicação com o Programa Nota Legal¹, oferecimento de cursos profissionalizantes, bem como mediante ações em que cidadãos ou empresas fossem incentivados a fazer doações diretamente às entidades sem fins lucrativos.

Em 2024, referido programa foi alvo de reestruturação, e, a partir de então, passou a ter como objetivo atender as populações em situação de vulnerabilidade social, garantindo a efetivação dos direitos fundamentais e sociais, conforme prioridades fixadas pelo Governador do Estado. A reestruturação promovida pela Lei nº 12.271, de 16 de maio de 2024, implicou reorganização das ações do programa, estabelecimento das formas e requisitos para as parcerias, regulação do monitoramento e da avaliação e disciplinamento de subprogramas.

¹ O Programa de Estímulo à Cidadania Tributária do Estado do Maranhão (Programa Nota Legal), regido pela Lei nº 10.279, de 10 de julho de 2015, tem como principal objetivo incentivar os adquirentes de mercadorias, bens e serviços de transporte interestadual e intermunicipal a solicitarem do fornecedor o documento fiscal. A emissão do documento fiscal permite que Fisco tenha controle das operações da empresa e, assim, possa aferir se o pagamento dos tributos se deu no montante devido. Para compelir tal emissão, oferecem-se benesses aos consumidores a fim de que estes exijam dos fornecedores o documento fiscal. O consumidor participante do Nota Legal poderá receber parte do ICMS incidente na compra e doá-la a entidades sem fins lucrativos, por meio do Programa Maranhão Solidário.

Assim, o Programa Maranhão Solidário surge em 2017 como fomento às ações de assistência social prestadas por entidades sem fins lucrativos sob o manto da solidariedade. Por outro lado, em 2024 é concebido como instrumento para efetivação de direitos fundamentais das pessoas em situação de vulnerabilidade social também por meio de instituições sociais.

Partindo do pressuposto que “tanto a natureza quanto a sociedade são compostas de objetos e fenômenos organicamente ligados entre si, dependendo uns dos outros e, ao mesmo tempo, condicionando-se reciprocamente” (Markoni; Lakatos, 2023, p. 101), considera-se que a conformação do Programa Maranhão Solidário é influenciada por acontecimentos do passado e pelas atuais ordens econômica, social e cultural.

Com exceção de uma nova Constituição, que inaugura uma nova ordem jurídica, toda norma jurídica insere-se num contexto normativo maior que é influenciado por determinantes políticos, sociais, econômicos e culturais.

A legislação do Programa Maranhão Solidário foi editada tendo por base jurídica e ideológica a Constituição Federal (CF) de 1988, um diploma considerado garantista em virtude do amplo rol de direitos nela previstos. A ampla constitucionalização de direitos sociais presente no referido texto constitucional decorreu das lutas protagonizadas por movimentos sociais durante o período ditatorial brasileiro.

Sob a ótica do materialismo histórico, essa superestrutura jurídica tem como base (estrutura) as relações econômicas/relações de produção (Marx, 2008), as quais não deixam de influenciar as relações estabelecidas entre Estado e demais sujeitos externos ao corpo estatal, no âmbito das políticas públicas.

As Constituições, consoante Couto (2010, p. 58), “são resultados da contingência de um consenso, pois resultam de um processo de acordo entre uma comunidade política”, de modo que “para compreendê-las, é preciso contextualizá-las no campo mais amplo da sociedade, entendê-las como expressão das possibilidades de acordo, sempre suscetível às determinações que sofre essa comunidade”.

Mesmo raciocínio se aplica às legislações infraconstitucionais, especialmente as que disciplinam as formas de efetivação de direitos, bem como as que dispõem sobre políticas públicas e programas sociais. O arranjo institucional das políticas ou programas sociais - aqui compreendido como o agregado de disposições, medidas e iniciativas em torno da ação governamental, abrangendo, sob a ótica subjetiva, os indivíduos ou grupos envolvidos na política pública (Bucci, 2013) – sofre influência de determinantes políticos, sociais, econômicos e culturais que não se resumem aos vigentes nos anos de edição das normas de instituição e de

reestruturação de um programa. Esses são os determinantes imediatos, mas não excluem a repercussão dos acontecimentos do passado.

Sob essa perspectiva, nesta seção busca-se identificar e avaliar quais os determinantes ou fatores políticos, sociais, econômicos e culturais que influenciaram a formatação do Programa Maranhão Solidário.

2.1 O Neoliberalismo e a Reforma do Estado Brasileiro nos anos 1990

Desde o início da década de 1990, o Brasil vive sob a programática do neoliberalismo cujo postulado é a redução da interferência do Estado sobre os mecanismos de mercado. Nesta perspectiva, atribui-se maior eficiência à autorregulação mercantil comparativamente à ação direta estatal na economia e no âmbito dos direitos sociais.

O neoliberalismo, de acordo com Harvey (2014, p. 14), é uma teoria das práticas político-econômicas que

propõe que **o bem-estar humano pode ser mais bem promovido liberando as liberdades e capacidades empreendedoras individuais** no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos **direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio**. O papel do Estado é **criar e preservar uma estrutura institucional apropriada** a essas práticas. (grifo nosso)

Apesar da indicação dessas características, Harvey (2014) admite que estabelecer uma configuração geral de um Estado liberal é uma “tarefa insana” visto que, em virtude da dinâmica evolutiva da neoliberalização², o lugar e o tempo/época impõem adaptações ou desvios em relação ao modelo da teoria neoliberal.

Tendo por base Shamir (2008), Ball (2022) destaca que o neoliberalismo é um conjunto complexo, incoerente e instável e até mesmo contraditório de práticas que são organizadas sob a lógica da universalização das relações sociais baseadas no mercado, com repercussão em quase todos os aspectos da nossa vida. Para Ball (2022), o neoliberalismo, além do campo econômico e seus arranjos de relações entre capital e Estado, também se espalha pelo âmbito cultural, introduzindo novos valores, sensibilidades e relacionamentos, e pelo âmbito político com a adoção de novas formas de governar com novas subjetividades.

² O termo neoliberalização é utilizado por Harvey (2024) em “Neoliberalismo: história e implicações”, com tradução de tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves.

De acordo com Ferreira (2017), o capitalismo enfrentou no século XX duas grandes crises: a primeira, em 1929, e a segunda, nos anos 1970, que se difundiu pela economia internacional após os anos dourados do Estado de bem-estar social.

Assim como ocorreu em 1929 e nos anos 1970, as crises do capital não acontecem à margem do Estado, pois há uma relação de codeterminação entre o capital e o Estado e esse último corresponde à “estrutura de comando político abrangente do sistema do capital” de modo que “ambos são um só e inseparáveis” (Mészáros, 2011, p. 119).

O Estado usa sua estrutura de governança para que os defeitos estruturais do sistema sejam contidos em favor da dinâmica expansionista do capital (Fidelis et al., 2024). Desse modo, em cada momento de crise do capital, o Estado é demandado para assegurar as condições da reprodução de uma sociedade erguida sob as bases da propriedade privada e da divisão de classes, adotando, para tanto, as posturas necessárias, conforme o contexto histórico e as circunstâncias que se apresentam.

Quando da Crise de 1929³, as precárias condições de trabalho e de vida evidenciaram que o sistema de autorregulação do mercado era insuficiente, necessitando da intervenção do Estado na economia, isto é, o Estado deveria assumir o papel de promotor de uma política econômica. Isso se dará por meio do Estado de bem-estar social cuja base está nas ideias de Keynes que propôs tanto a intervenção na economia por meio de investimentos no mercado produtivo quanto a promoção do bem-estar com vistas à diminuição das desigualdades sociais (Couto, 2010).

O Estado de bem-estar social, ou “liberalismo embutido”, perto do final dos anos 1960 “começou a ruir internacionalmente e no nível das economias domésticas” (Harvey, 2014, p. 22). Nesse período,

Os sinais de uma grave **crise de acumulação** eram em toda parte aparentes. O desemprego e a inflação se ampliavam em toda parte, desencadeando a **fase global “estagflação” que duraria por boa parte dos anos 1970**. Surgiram crises fiscais de vários Estados (a Grã-Bretanha, por exemplo, teve de ser salva com recursos do FMI, em 1975-76), enquanto as receitas de impostos caíam acentuadamente e os gastos sociais disparavam. As políticas keynesianas já não funcionavam. **Mesmo antes da guerra árabe-israelense e do embargo do petróleo da OPEP de 1973, o sistema de taxas de câmbio fixas DCE Bretton Woods baseado em reservas de ouro tinha se mostrado ineficaz**. A porosidade das fronteiras dos Estados com relação aos fluxos de capital pressionava o sistema de taxas de câmbio fixas. Os dólares dos Estados

³ A **Crise de 1929 ou Grande Depressão** surge nos Estados Unidos (EUA), mas se alastra pelo mundo em virtude como uma crise decorrente do desnivelamento entre o que estava sendo produzido pelo capital e o que estava sendo absorvido pelo mercado. De acordo com Vicentino e Dorigo (2013), nos EUA, o desenvolvimento econômico não foi acompanhado pelo aumento da renda dos trabalhadores de modo que o consumo interno encontrou dificuldades de expansão exatamente num contexto que a produção do país avançava, implicando estocagem de mercadorias. A compra e venda de ações também foi afetada pela especulação financeira.

Unidos tinham inundado o mundo e escapado ao controle daquele país, sendo depositados em bancos europeus. As taxas de câmbio fixas foram abandonadas por causa disso em 1971. O ouro não mais poderia funcionar como a base metálica da moeda internacional; as taxas de juro passaram a ser flutuantes e as tentativas de controlar a flutuação logo foram abandonadas. **O liberalismo embutido que gerara altas taxas de crescimento pelo menos nos países capitalistas avançados depois de 1945 estava claramente esgotado e deixara de funcionar.** A superação da crise requeria alguma alternativa (Harvey, 2014, p. 22, grifo nosso).

O Estado de bem-estar social promoveu o apogeu ou os “anos dourados” do capitalismo até a chegada de mais uma crise, nos anos 1970, decorrente tanto de uma crise fiscal (financeira) – limite de capacidade de financiamento pelo Estado das políticas sociais – quanto de uma crise do mundo do trabalho, na medida em que tais políticas giravam em torno de uma sociedade baseada no “trabalho formal e sustentada pela possibilidade de a população viver e contribuir por meio de sua inserção no mercado de trabalho” (Couto, 2010, p. 67-68). Acerca do tema, vale transcrever:

O período de construção do estado de bem-estar social e do reconhecimento dos direitos econômicos e sociais perpassou, como foi visto, várias décadas, chegando a alcançar os primeiros anos da década de setenta do século 20. Estes primeiros anos são também, contudo, o momento de **surgimento das primeiras dificuldades mais significativas do estado de bem-estar social e do início do refluxo de sua trajetória crescentemente social e democrática.** Estas dificuldades foram frutos, entre outros fatores, da profunda estagnação econômica das sociedades capitalistas daquele período, da elevação dos índices de inflação e da primeira grande crise do petróleo (Couto, 2010, p. 67-68, grifo nosso).

No Brasil, o milagre econômico do período ditatorial se encerra e, como reflexo da crise do petróleo de 1973, o país tem uma realidade marcada por alta dívida externa, dificuldade de refinanciamento, ampla desigualdade social e crise econômica prolongada, o que exigiria reiteradas reformas econômicas posteriormente (Vicentino; Dorigo, 2013; Napolitano, 2011).

As soluções para crise, embora dadas pelos países de acordo com suas especificidades históricas e econômicas, também trouxeram à tona o ideário liberal que, no fim dos anos 1970, vai guiar grande parte das políticas econômicas mundiais. O modelo de resposta à crise, marcado principalmente pela redução do Estado, além de fomentar mudanças estruturais, afeta os campos político, institucional e das relações sociais. Esse ajuste global promoverá o redirecionamento da crise dos países centrais para os países mais pobres por meio da dívida externa, a fim de que os países de grande capital tentem manter intactas suas economias (Ferreira, 2017).

Por essa razão, Montañó (2010, p. 188) destaca que o neoliberalismo surge como “decorrência das novas necessidades do capital e da atual situação das lutas de classe”,

apresentando-se como estratégia hegemônica do grande capital, de reestruturação produtiva, de reforma do Estado, de globalização da produção e dos mercados, bem como de financeirização do reinvestimento do capital em face da crise de superprodução e superacumulação.

Nos países capitalistas menos avançados, sejam os regidos por ditaduras militares ou por regimes socialistas, o neoliberalismo foi apresentado como a única opção capaz de promover o alcance da prosperidade. Assim, ao tempo em que “as políticas neoliberais se ofereceram como instrumento de aproximação com os mercados desenvolvidos, possibilitando o acesso a novas tecnologias, através da abertura comercial” também “contribuíram para o processo de abertura política, excitando os movimentos de transição para o regime democrático” (Kodja, 2009, p. 51).

Para Filgueiras (2006), no fracasso dos planos econômicos dos anos 1980, a exemplo do Plano Cruzado, e nos próprios debates na Assembleia Nacional Constituinte (1986-1988), o projeto neoliberal se desenhou e se fortaleceu, migrando do campo doutrinário para se constituir em um programa político que percebe que a crise vivenciada tinha um caráter estrutural, isto é, decorria de uma fraqueza do padrão de acumulação capitalista.

A reforma administrativa ocorrida durante o governo de Fernando Henrique Cardoso demonstra que, no contexto da integração ou mundialização capitalista, a política social integra a estratégia global anticrise do capital. Ou seja, ela não tem como fundamento a mera redistribuição de riqueza, mas ocupa uma “posição político-econômica, a partir de um determinado período histórico”, na medida em que a “economia política se movimenta historicamente a partir de condições objetivas e subjetivas” (Behring, 2015, p. 187).

Assim, a adesão ao ideário neoliberal nos anos 1990 nos países periféricos, especialmente os localizados na América Latina, guarda relação com a crise do estado de bem-estar social vivenciada pelos países centrais, que passaram a orientar novas posturas nos campos econômico, cultural e político.

Tal situação foi perceptível já com o Consenso de Washington, “documento que centralizou a explicação do que é e como se aplicam as políticas neoliberais nos países periféricos” e que “consolidou o neoliberalismo na região e fundamentou a estratégia neoliberal no Brasil” (Carretoni Vaz; Merlo, 2020, p. 38).

De acordo com Kodja (2009), a fórmula de sucesso das políticas neoliberais foi resumida, em 1989, a partir de um encontro entre membros do Instituto Internacional de Economia de Washington, do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos para organização do Consenso de Washington

que continha recomendações, dentre outros aspectos, sobre o controle monetário e fiscal, a diminuição da participação do Estado na economia, a desregulamentação das transações de mercado, a abertura comercial, a redução dos gastos públicos e a privatização de estatais.

O neoliberalismo propõe uma ação política de um novo trato à questão social, na medida em que estimula - no processo de reestruturação do capital - a reconstituição do mercado e a redução da intervenção social do Estado em diversas áreas e atividades, operando a passagem das lógicas democráticas para as lógicas da sociedade civil e do mercado (Montaño, 2010).

Para Fidelis et al (2024, p. 4)

a reconfiguração neoliberal tem consequências não só na perspectiva e no trato da ‘questão social’, mas também nas condições de trabalho e de vida das classes trabalhadoras” as quais são cada vez mais determinadas por “formas de superexploração e condições de precariedade.

No neoliberalismo, o protagonismo do Estado como produtor do bem-estar social é reduzido, vez que é tido por ineficiente e burocrático, bem como incapaz de produzir o bem-estar social (Barbieri, 2011). No âmbito social, “as propostas neoliberais são marcadas pela retomada do mercado e da sociedade civil na responsabilidade de atuarem nas políticas sociais” (Couto, 2010, p. 61).

De acordo com Pallavicini (2020), sob o aspecto financeiro, os anos 1980 foram considerados como a década perdida, pois a América Latina enfrentou a pior crise da dívida externa tanto em razão do número de países afetados quanto em razão de sua duração. Nesse cenário,

[...] como parte dos processos de negociação da dívida, os governos latino-americanos tiveram que fazer ajustes estruturais em suas economias e implementar medidas do chamado Consenso de Washington, o que incluía garantir disciplina fiscal, definir prioridades de gastos públicos, aumentar receita tributária, equalizar taxas de juros e comércio exterior, estabelecer um regime de câmbio flexível, liberalizar fluxos de investimento, promover concorrência, privatizar empresas públicas e garantir direitos de propriedade (Williamson, 1990).

Nessa estrutura, foi necessário ajustar as competências dos governos latino-americanos por meio das chamadas **reformas estatais**. (Pallavicini, 2020, p. 2, grifo nosso).

Uma onda de reformas administrativas se iniciou a partir do Relatório “*O Estado num Mundo em Transformação*” do Banco Mundial que admitia que o Estado é sujeito fundamental para o processo de desenvolvimento econômico e social. Não obstante, propunha que sua atuação não fosse como agente direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e

propulsor desse processo de desenvolvimento. Nesse cenário, o alcance do equilíbrio fiscal e a criação de condições para o crescimento econômico perpassavam pela redução do tamanho do Estado por meio das seguintes estratégias: i) privatização de estatais; ii) descentralização de funções para os governos locais; e iii) transparência na contratação de servidores públicos (Pallavicini, 2020).

Foi na gestão de Fernando Collor de Mello, com os planos Collor I e II, que se iniciou o processo de integração do Brasil à lista de países que se renderam as premissas do Consenso de Washington (Carretoni Vaz; Merlo, 2020).

Contudo, foi no Governo de Fernando Henrique Cardoso, com a redução do Estado e com o ajuste fiscal - tidos como necessários para enfrentamento da instabilidade econômica também internacional - é que restou consolidado, no território brasileiro, o “Modelo Liberal Periférico marcado pela dominância financeira, pela liberalização econômica e pela vulnerabilidade externa estrutural”, o que, na prática, implicou “desregulação do mercado e fragilização dos mecanismos estatais de controle da economia” (Carretoni Vaz; Merlo, 2020, p. 53).

De acordo com Pereira (s.d.), a reforma do Estado foi uma resposta ao processo de globalização em curso - que reduziu a autonomia dos Estados de formular e implementar políticas - e uma resposta à crise do Estado, que começa a se delinear nos anos 1970, mas assume plena definição nos anos 1980. Conforme o economista, a reforma do Estado brasileiro começou nesse momento, em meio a uma grande crise econômica cujo auge se deu em 1990 com um episódio hiperinflacionário, momento a partir do qual a reforma do Estado se tornou imperiosa.

Rememorando que as crises do capital não deixam de relacionar-se ou demandar a atuação do Estado, Pereira (1997, p. 9) também destaca:

A Grande Crise Econômica dos Anos 80 reduziu a taxa de crescimento dos países centrais à metade do que foram nos vinte anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, levou os países em desenvolvimento a terem sua renda por habitante estagnada por 15 anos, e implicou no colapso dos regimes estatistas do bloco soviético. **Quando dizemos que esta Grande Crise teve como causa fundamental a crise do Estado - uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado - está pressuposto que o Estado, além de garantir a ordem interna, a estabilidade da moeda e o funcionamento dos mercados, tem um papel fundamental de coordenação econômica.** Ou, em outras palavras, está implícito que **a coordenação do sistema econômico no capitalismo contemporâneo é, de fato, realizada não apenas pelo mercado, como quer o neoliberalismo conservador de alguns notáveis economistas neoclássicos, mas também pelo Estado:** o primeiro coordena a economia através de trocas, o segundo, através de transferências para os setores que o mercado não logra remunerar adequadamente segundo o julgamento

político da sociedade. Assim, quando há uma crise importante no sistema, sua origem deverá ser encontrada ou no mercado, ou no Estado. A Grande Depressão dos anos 30 decorreu do mal funcionamento do mercado, a Grande Crise dos anos 80, do colapso do Estado Social do século vinte (grifo nosso).

De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a crise do Estado brasileiro – cujo auge se deu nos anos 1990, correspondeu a uma crise fiscal “caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa”, pela “superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática”, bem como pelo “esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado” - seja o Estado do bem-estar social, nos países desenvolvidos, seja a estratégia de substituição de importações, nos países de “terceiro mundo” ou mesmo o estatismo dos países adeptos ao comunismo (Brasil, 1995, p. 10-11).

Num contexto em que as nações estão interligadas sob múltiplos aspectos, é importante ter como pressuposto que a construção e a execução da política social brasileira estão relacionadas com os limites e possibilidades dos direitos sociais num país de capitalismo tardio, com constituição histórica heterogênea e dependente econômica e politicamente do capitalismo mundial (Behring; Boschetti, 2016).

A economia brasileira, desde o início da colonização, é afetada pelo padrão de acumulação capitalista (Tejadas, 2020). Inicialmente explorado para suprir as demandas mercantilistas da metrópole portuguesa, o Brasil, a partir da Independência, foi se aprofundando no sistema capitalista até alcançar a atual integração à economia global.

Segundo Tejadas (2020, p. 41), a redução do Estado e o ajuste fiscal do Governo de Fernando Henrique Cardoso tinham por finalidade a “valorização do capital financeiro global” e o alcance da “credibilidade de agentes externos”, sendo “basilar a ideia de transferência das responsabilidades federais para outros entes, inclusive privados, com vistas à redução do déficit público”.

Nesse cenário, a Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro, ocorrida durante os anos 1990, propunha a “reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas” (Brasil, 1995, p. 11) por meio das seguintes estratégias consideradas inadiáveis:

Neste sentido, são inadiáveis: (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e

promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.

Acerca do sistema de proteção social brasileiro, Pereira (2011) destaca que tal sistema expressa, desde seus primeiros passos, as limitações decorrentes da dependência econômica e do domínio colonialista, os quais ditam a conformação da atuação estatal no âmbito da assistência social.

Para Pereira (2011, p. 125-126), a política social brasileira não teve suas bases no pleno emprego, mas expande-se “nos períodos mais avessos à instituição da cidadania: durante os regimes autoritários e sob os governos de coalizões conservadoras”, razão pela qual o padrão de proteção social brasileiro tem como marcas: a ingerência imperativa do Poder Executivo, a seletividade dos gastos sociais e da oferta de serviços e benefícios públicos, a heterogeneidade e a superposição de ações, a desarticulação institucional e a restrição e incerteza financeira.

Para Sposati (2002), a regulação social nos países latino-americanos, a exemplo do Brasil, caracteriza-se: a) pelo reconhecimento de direitos sociais com lutas protagonizadas por movimentos sociais (e não por movimentos sindicais); b) pelo caráter difuso à efetivação de direitos sociais para todos, cabendo aos entes federados menores a efetivação de direitos; c) fragilidade da continuidade do reconhecimento dos direitos sociais ou de sua permanência na agenda pública, visto que dependem da “sensibilidade política” do grupo no governo (e não, efetivamente, do resultado de conquistas consolidadas).

Os direitos sociais encontram previsão no art. 6º da Constituição Federal (CF), abrangendo a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, bem como a assistência aos desamparados. (Brasil, 1988).

A assistência social, por seu turno, é prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, tendo, dentre outros, os objetivos de: a) proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice; b) amparar as crianças e adolescentes carentes; c) habilitar e reabilitar as pessoas portadoras de deficiência e promover a sua integração à vida comunitária; d) garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei; e e) reduzir a vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza (art. 203, CF) (Brasil, 1988).

A despeito da previsão constitucional, “Os avanços no campo dos direitos sociais encontram-se, hoje, problematizados pelos apelos neoliberais, o que tem criado um problema jurídico formal”, pois “a orientação de recorte neoliberal tem sido encaminhada no sentido da desregulamentação, buscando não só desonerar o Estado e o mercado dos efeitos das desigualdades sociais, mas também os sistemas jurídicos formais”, o que faz com que dada proteção transite da órbita do direito formal para a órbita da filantropia (Couto, 2010, p. 57).

Para Sposati (2002), o Brasil, assim como toda a América Latina, é um país de regulação social tardia visto que, nele, os direitos sociais só foram legalmente reconhecidos no último quartil do século XX. Para a autora, nesses países, o reconhecimento legal não implica efetivação, posto que, não raras vezes, apesar de serem considerados direitos “no papel” não passam nem pelas institucionalidades nem pelos orçamentos públicos.

Acerca do impacto do neoliberalismo nos países de regulação social tardia, Sposati (2002) destaca que esse não é visualizado no desmanche social ou na redução de gastos sociais, na medida em que não se viveu o Estado de bem-estar social, mas sim nos obstáculos à universalização dos direitos sociais e na substituição da cidadania pela lógica do mercado que impõe aos próprios indivíduos a adoção de estratégias para a superação dos riscos sociais que tiverem de enfrentar, *verbis*:

O impacto do neoliberalismo em sociedades de regulação social tardia, como é o caso da sociedade brasileira, não ocorre nem pelo desmanche social, nem pela redução de gastos sociais. Estas sociedades não viveram o pacto de Welfare State fundado no modelo keynesiano ou beveridgiano. **Estados ditatoriais não incluíam pactos democráticos de universalização de cidadania. São, portanto, sociedades carentes de um contrato social alargado, o que torna uma tensão contínua a construção universal da cidadania e a superação do divisor entre pobres e não pobres.** Pior ainda, o conceito de cidadania é cancelado como luta contra a pobreza o que não afiança direito a ninguém.

[....]

Uma primeira premissa para analisar o impacto neoliberal em países de frágil regulação social, até o último quartil do século XX, é a de que o reforço à difusão da cultura privatista e liberal, trazida pelo neoliberalismo, nesse mesmo período, cria **obstáculos à universalização dos direitos sociais** pois reforça a cultura elitista, autoritária e privatista dominante no “nacionalismo discriminatório”. Nesta forma de nacionalismo não fundada na universalização da cidadania, por mais paradoxal que possa parecer, nem todos nascidos em um mesmo país são de fato iguais nos acessos. **A centralidade no mercado própria do neoliberalismo substitui o conceito de cidadania pelo de consumidor, difundindo o conceito da regulação social àqueles que não tem capacidade própria de prover suas necessidades pelo consumo do mercado.** A noção de direito ao acesso a respostas públicas como condição universal fica fragilizada e é reforçado o modelo político da subsidiariedade, que propõe a **regulação estatal para o último plano ou só quando ocorrer ausência de capacidade da família ou da comunidade em prover tais necessidades.** (Sposati, 2002, p. 3-6, grifo nosso).

Com o advento da modernidade, “a ascensão da sociedade e a elevação das atividades econômicas ao nível público, todas as questões que antes pertenciam à esfera privada (familiar) transformaram-se em interesse coletivo” (Raichelis, 2000). Como exemplo contemporâneo da mitigação dos rígidos limites entre as esferas pública e privada, fenômeno que já se observava desde a Idade Moderna, pode-se citar a ascensão de um setor público não estatal que marca a reconfiguração das relações entre Estado-Administrador e administrados no contexto das políticas públicas.

A compreensão das decisões governamentais perpassa pelo estudo das instituições válidas no momento histórico e nos locais específicos em que foram tomadas (Reisman; De Toni, 2017). Do mesmo modo ocorre nas relações entre governos, mercado e sociedade civil, as quais são pautadas em valores, aspirações e padrões que variam no tempo e no espaço e, assim, afetam o conteúdo e a forma das políticas públicas.

Nesse contexto de enfrentamento do conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista, diferentes projetos societários estarão em disputa (Machado, 2010). Consideradas respostas privilegiadas à questão social (Iamamoto, 2020), as políticas públicas terão suas formas de estruturação e implantação definidas de acordo com os ideários adotados por quem está no poder e que pode considerar: a) o caráter universal dos direitos; b) a atuação mínima do Estado em razão dos escassos recursos; ou c) que a responsabilidade pública pode ser repartida com outros sujeitos estranhos ao corpo estatal, a exemplo do Terceiro Setor.

O projeto societário vigente no Brasil desde os anos 1990 é de configuração neoliberal. Para Filgueiras (2006), apesar de o neoliberalismo não ter obtido o consenso social e a hegemonia, impactou ideologicamente segmentos sociais, obtendo, assim, um apoio difuso ou uma não oposição ativa para as reformas que não foram vistas como regressivas socialmente. Essa vitória política do neoliberalismo se deu em razão das contradições e disputas internas das classes e forças sociais, das mudanças estruturais realizadas com o intuito de reduzir a instabilidade econômica pós-ditadura, bem como em razão das consequências sociais e políticas desse cenário sobre as classes trabalhadoras.

Conforme Coll (2021), a reforma de estado promovida durante o governo de Fernando Henrique Cardoso foi uma demonstração clara da adoção das políticas neoliberais disseminadas naquele período pelos países centrais. Behring (2021) destaca que referida reforma foi incentivada pela inserção passiva e a qualquer custo na dinâmica internacional, correspondendo a uma escolha política econômica diante de fatores estruturais e de fatores conjunturais externos e internos.

A reforma administrativa ocorrida no Brasil nos anos 1990 permitiu visualizar, com transparência, a adoção de uma lógica de mercado no enfrentamento das expressões da questão social. O Estado Brasileiro admitiu viver um problema de governança e associou a limitação da sua capacidade de implementar as políticas públicas à rigidez e à ineficiência da máquina administrativa. Assim, optou por migrar da administração pública burocrática, a qual considerou rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente (Brasil, 1995).

Para tanto, considerou-se ser necessário promover o ajuste fiscal, a liberalização comercial, a transferência de responsabilidades para o setor privado com a privatização de estatais, bem como a transferência para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado. Nesse cenário, o Estado como executor direto de serviços se reduziu e transferiu tal prestação à parcela da sociedade civil mediante subsídios e sob controle social direto (Brasil, 1995).

Vêm à tona, por conseguinte, as alterações que as esferas pública e privada sofreram no decorrer da história, as quais repercutem nas políticas públicas, aqui compreendidas como “programas de ação governamental” que visam “coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (Bucci, 2006).

No que diz respeito à publicização de responsabilidades para um setor público não estatal, denominado Terceiro Setor, Coll (2021) destaca que essa mudança “relaciona-se diretamente com o projeto político e econômico daquele momento”.

A expressão “Terceiro Setor” identifica um setor da sociedade que está fora do Estado e do mercado, em que atuam organizações sem fins lucrativos cujas ações são voltadas para a produção ou a distribuição de bens e serviços considerados de interesse social (Sousa, 2015).

A ausência de uma definição legal e o caráter residual de um Terceiro Setor, integrante de um sistema tripartite em que o Estado (primeiro setor) e o Mercado (segundo setor) também fazem parte, levam autores, como Montañó (2010), a criticarem a imprecisão conceitual e a ausência de consenso sobre a origem, sobre a composição e sobre as características deste setor.

De acordo com Pereira (1997), Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado do Brasil nos anos de 1990, o Terceiro Setor faz parte da sociedade civil e abrange entidades representativas de interesses, organizações públicas não estatais de serviço, organizações não governamentais (ONGs), movimentos sociais e iniciativas de atuação local que se mobilizam em prol de determinado interesse (*grassroots*).

A necessidade de parceria entre setores público e privado - presente desde a reforma administrativa⁴ brasileira em 1990 - segue sendo estimulada por organismos internacionais, financeiros ou não, o que influencia no próprio desenho e na implementação das políticas públicas nos países periféricos.

A Organização das Nações Unidas (ONU), desde o fim da Segunda Guerra Mundial, já disseminava o “desenvolvimento de comunidade”, definido como o processo através do qual os esforços do próprio povo se unem às autoridades governamentais com a finalidade de melhorar as condições econômicas, sociais e culturais das comunidades, integrando-as à vida pública e capacitando-as para que contribuam com o progresso (Souza, 2014).

Em 2015, com a Agenda 2030, Plano de Ação Global regido por Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), tem-se novo estímulo internacional à formalização de parcerias entre instituições públicas e privadas para cumprimento das metas globais para o desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, o ODS 17, intitulado Parcerias para os Objetivos, indica a formalização de parcerias para o alcance dos demais objetivos sustentáveis. Dentre as metas a ele relacionadas, é relevante destacar a mobilização de recursos de diversas fontes (países desenvolvidos, financiadores internacionais, filantropia e iniciativa privada), o fortalecimento da participação da sociedade civil no processo das políticas públicas (especialmente formulação e implementação), bem como o estabelecimento de parcerias entre os setores público, privado, academia e sociedade civil com vistas ao desenvolvimento de soluções para os desafios que estão presentes em todas as nações.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por exemplo, cuja missão é ser “parceiro preferencial” da América Latina e do Caribe no enfrentamento das vulnerabilidades regionais e na promoção dos desenvolvimentos social, econômico e institucional (BID, 2023), estabelece sua estratégia institucional alinhada à Agenda 2030 e ao receituário neoliberal, na medida em que considera que:

⁴ De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995), a reforma do Estado envolvia múltiplos aspectos, dentre os quais se destacam o ajuste fiscal, a liberalização comercial e publicização, por meio da qual se transfere para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. O Estado reduziria seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mas manteria o de regulador e provedor ou promotor de serviços sociais essenciais para o desenvolvimento, para a democracia e para uma distribuição de renda mais justa – a exemplo da educação e da saúde - subsidiando-os, visando, ao mesmo tempo, ao controle social direto e à participação da sociedade.

A participação planejada dos cidadãos na prestação de serviços públicos modifica favoravelmente a concepção tradicional do papel do Estado, do Setor Privado e da própria Sociedade Civil. Seu envolvimento tem o potencial de fomentar a inovação social graças a novas soluções que contribuam para reduzir custos e aumentar a satisfação dos cidadãos. O envolvimento do Banco com a Sociedade Civil pode nutrir-se desse potencial e contribuir para a formulação e implementação de políticas mais sensíveis e equitativas. (BID, [s.d], grifo nosso).

O BID considera, portanto, que o relacionamento entre os setores público e privado é capaz de realizar maior justiça social, na medida em que permitiria a formulação e implementação de políticas públicas mais justas, o que impulsiona a atuação do Terceiro Setor.

À vista disso, o contexto presente é de uma agenda político-econômica “mundializante” que impõe, aos estados nacionais dependentes econômica e politicamente do capitalismo mundial, a união de esforços entre “povo” e autoridades governamentais (Grimm; Sossai; Segabinazzi, 2016).

Para Draibe (2010), coube à ONU o maior crédito de retomar, reconceituar e disseminar as políticas públicas, em especial a política social, como desenvolvimento econômico, o que acaba por reorientar instrumentos de crédito, direcionar o exercício da filantropia empresarial e moldar a própria relação entre Estado e o Terceiro Setor no ciclo das políticas públicas.

Desse modo, organismos como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial, por meio de suas diretrizes, contribuem para um ambiente favorável à transferência de responsabilidades do Poder Público a um setor público não estatal, ou Terceiro Setor, o que efetivamente é seguido pelo Brasil, consoante o Relatório Nacional Voluntário (Brasil, 2024) que monitora o cumprimento da Agenda 2030 no território nacional.

Como anteriormente destacado, o aprofundamento de uma nação no sistema capitalista determina as relações entre capital e Estado, introduz novos valores, sensibilidades e relacionamentos, bem como estimula novas formas de governar com novas subjetividades (Ball, 2022), o que repercute na formatação de políticas públicas e programas sociais.

Nesse cenário, passa-se a identificar e avaliar, de modo específico, os determinantes políticos, sociais, econômicos e culturais da criação (2017) e da reformulação (2024) do Programa Maranhão Solidário a fim de melhor compreender a pertinência de sua escolha como forma de intervenção social.

2.2 O Maranhão em 2017 e o Maranhão em 2024

Segundo o Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatísticas - IBGE (2026a), o Maranhão é um estado da região Nordeste com população composta por 6.776.699 pessoas, de acordo com o Censo de 2022, dividida em 217 municípios e com Índice de Desenvolvimento Humano - IDH de 0,676 (2021), ocupando o último lugar do *ranking* dentre os entes subnacionais brasileiros (IBGE, 2026b).

Considerando a proposta metodológica em que se desenvolve a presente pesquisa, admite-se que o Programa Maranhão Solidário é influenciado por determinantes do passado e de ordens política, econômica, social e cultural presentes tanto quando de sua instituição quanto de sua reestruturação.

A despeito das diferenças entre as agendas políticas, no Brasil e no Maranhão, durante os anos de instituição (2017) e de reestruturação (2024) do Programa Maranhão Solidário, deve-se considerar que, no campo político-econômico, desde os anos 1990, o estado do Maranhão é atravessado pela programática neoliberal. Este foi um processo pelo qual passaram todos os entes subnacionais, como expressão das transformações impostas pelo capitalismo em escala global.

Vive-se um período em que o neoliberalismo pode ser considerado vencedor em que pese alvo de críticas. Em virtude da relação de continente (país) e conteúdo (estado-membro), o Maranhão também esteve e está sob influência da ideologia neoliberal. Isso porque, conforme já destacado, as políticas sociais são instrumentos do Estado e, como tais, “têm incorporado as características próprias do momento histórico onde são gestadas, com todos os condicionantes econômicos, culturais, políticos e sociais que dão sustentação e base para a sociedade” (Couto, 2010, p. 60).

Os reflexos do neoliberalismo no Estado do Maranhão tornam-se mais evidentes a partir de 1998 com a aprovação da reforma administrativa do Estado do Maranhão. Durante os anos de 1994 a 2002, o Estado do Maranhão era governado pela então Governadora Roseana Sarney que, conforme Silva (2015), redimensionou a prática política para se adaptar às exigências da agenda das reformas neoliberais e ao crescimento da oposição, as tendo efetivamente implementado, em 1998, visando à tão perquirida eficiência. Veja-se:

A Reforma e a Reorganização Administrativa do Estado do Maranhão foram instituídas pela Lei nº 7.356 de 29 de dezembro de 1998 e significaram um **aprofundamento das medidas implementadas no período de 1995/98**. Através dessa reforma a governadora se propôs a estabelecer estratégias com o objetivo de

realizar o “saneamento das finanças públicas” e a “modernização dos sistemas administrativos.” [...]

O slogan da reforma foi: **“um Estado em busca da eficiência”**; e as estratégias foram: a democratização por meio da **descentralização** e da participação; a desestatização, a desregulamentação e a **publicização, entendidas como a “transferência para organizações sociais, de propriedade pública não-estatal, dos serviços públicos não-exclusivos do Estado,”** a flexibilização, mediante a adoção de “[...] medidas orientadas para a melhoria da racionalidade interna da Administração pública e busca da eficiência, eficácia e efetividade de sua ação.” [...]

No projeto, a flexibilização seria alcançada através da autonomia de gestão da máquina, via a criação das Agências Executivas e das Organizações Sociais que, por sua vez, substituiriam as autarquias e as fundações públicas. Como se observa, **os eixos estruturantes da reforma do aparelho de Estado no Maranhão foram os mesmos que orientaram o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado encaminhado pelo governo federal, posto que consistiram em adotar os critérios da “eficiência” e da “racionalidade administrativa” na gestão pública e transferir para o setor público não-estatal a prestação dos serviços públicos.** (Silva, 2015, não paginado, grifo nosso)

Para a autora, “através da reorganização do aparelho de Estado foi possível estender o poder da governadora a cada região do estado, por meio da qual se assegurou o controle das bases eleitorais e se institucionalizou a prática clientelista” (Silva, 2015, n.p.).

Acerca do clientelismo no Maranhão, Guilhon (2018, p. 2) destaca que este Estado, historicamente, sempre se caracterizou pela presença de sucessivas oligarquias que vivem lutas políticas que não obedecem à lógica da democracia liberal clássica, mas sim que tomam “posse de um patrimônio - o Estado - que representa fonte de riqueza, prestígio e poder”.

Esse poder oriundo do Estado é apropriado pela oligarquia da vez a qual assume a posse do patrimônio público, e numa relação clientelista, o explora como propriedade privada, distribuindo-o, concedendo-o, à vista da influência pessoal sobre as populações, de acordo com o “merecimento” demonstrado pelos pleiteantes às nomeações, verbas e favores, sempre com vistas a maximizar o arco de influência eleitoral. A relação de dominação baseia-se, portanto, na centralização de recursos financeiros e políticos intermediados, pelas oligarquias, visando seu próprio fortalecimento (Guilhon, 2018).

Neste ponto, considera-se importante destacar que as formas de expressões das relações de dominação são marcadas por uma verdadeira imprecisão conceitual. Para Carvalho (1997), embora exista farta produção científica sobre as relações políticas, expressões como mandonismo, coronelismo, clientelismo e patrimonialismo ainda são utilizadas de modo impreciso e inconsistente.

Faz-se necessário reservar espaço para essa discussão, pois essas relações de dominação e de poder não se restringem à realidade do Estado do Maranhão, mas decorrem da

“particularidade histórica das relações políticas que estão na base da construção mesma do Estado brasileiro, constituindo um traço estrutural deste” país (Guilhon, 2018, p. 17).

De acordo com Carvalho (1997), os conceitos de mandonismo, coronelismo, clientelismo e patrimonialismo⁵ são fixados a partir de visões macrosociais distintas que variam de acordo com a evolução histórica do país, não se devendo questionar a existência, ou não, de relação de dominação no território brasileiro, mas a natureza de tal dominação, se fruto de um conflito de classes decorrente da superação do feudalismo e início do capitalismo, como ocorreu na Europa, ou da expansão lenta do poder do Estado que penetra na sociedade.

Mesmo considerando que os conceitos de clientelismo, coronelismo e mandonismo são marcados pelo dinamismo e pela ideia de processo ou de diacronia, isto é, de que um fato que leva a outro, Carvalho (1997) traz conceituação sobre tais relações.

De acordo com o autor, o coronelismo é um sistema político nacional baseado em barganhas entre governo e os coronéis que surge numa confluência de um fato político (implantação do federalismo no Brasil⁶) com um fato econômico (decadência econômica dos fazendeiros). Essa complexa rede de relações de poder, presente do município até a Presidência da República, é marcada por compromissos recíprocos e existiu no período da Primeira República brasileira (1889-1930). No coronelismo, o governo estadual garantia aos coronéis o poder em face de seus dependentes e de seus rivais, cedendo-lhes o controle de cargos públicos. Em contrapartida, o coronel garantia o apoio ao governo por meio de votos. O governador, por seu turno, dava seu apoio ao presidente com vistas a demonstrar o domínio no Estado (Carvalho, 1997).

Já o mandonismo, não é um sistema, mas uma característica da política tradicional marcada pela existência de estruturas locais oligárquicas e personalizadas de poder em que o “mandão”, o chefe ou indivíduo exerce domínio pessoal e arbitrário sobre outras pessoas em virtude do controle de recursos estratégicos (por exemplo, a terra e o comércio) (Carvalho, 1997).

⁵ Considerando as lições de Uricoechea (1978); Carvalho (1997) e Arruda (2013) destaca que o patrimonialismo é compreendido como um estágio político no qual os órgãos políticos são considerados patrimônio privado de particulares.

⁶ Com o fim do imperialismo central e implantação do federalismo, surge, na política brasileira, o Governador do Estado, chefe da política estadual com poder próprio que, ao seu redor, arregimentava oligarquias locais representadas por coronéis. O poder dos governadores se consolida com a Política dos Estados implantada por Campos Sales, durante os primeiros anos da República Velha (1889-1930), em que o Governo Federal apoiava os governos estaduais sem restrições e, em troca, por meio dos coronéis se elegiam bancadas pró-Governo Federal. (Carvalho, 1997).

Por fim, o clientelismo não é um sistema, mas uma relação entre sujeitos políticos em troca de apoio político por meio de voto, emprego, benefícios fiscais e outros benefícios públicos. No clientelismo, pode se apresentar nas relações entre governos, políticos e setores pobres da população (por exemplo, parlamentares, governos, população e a promessa de emprego e acesso a serviços) (Carvalho, 1997).

De acordo com Carvalho (1997), a relação clientelística perpassa toda a história política do Brasil de modo que é possível afirmar que, no coronelismo, há relações clientelísticas, mas as expressões não devem ser tomadas como sinônimas. Para o autor, o clientelismo se ampliou com o fim do coronelismo e quem fala que há coronelismo em período distinto da República Velha, bem como no meio urbano, na verdade, está se referindo ao clientelismo (Carvalho, 1997).

O clientelismo, a depender da natureza do bem que é distribuído, pode assumir formas diferentes, quais sejam:

O clientelismo pode assumir formas diferentes, que variam em função da natureza do bem distribuído. A patronagem é um tipo de clientelismo no qual os benefícios distribuídos são cargos e empregos públicos. Quando a patronagem se orienta à parentela, trata-se de nepotismo. O casework – termo usualmente utilizado na ciência política norte-americana – refere-se à prestação de serviços de caráter assistencialista diretamente aos eleitores, muitas vezes com recursos privados. O pork barrel (idem) refere-se a benefícios particulares na forma de recursos e projetos de infraestrutura. (Almeida; Lopez, 2011, p.11, grifo nosso)

Independente das expressões que se utilizem para especificar, o clientelismo corresponde à troca de apoio político por meio de voto por emprego, benefícios fiscais e outros benefícios públicos.

Acerca das relações de poder no território maranhense, Guilhon (2018, p. 1) destaca que “o Estado sempre teve papel central em termos de articulação dos processos políticos” onde a “estrutura de representação e de intermediação de interesses se fundou nas diversas expressões históricas do patrimonialismo estatal, sendo o sistema de participação caracterizado, sobretudo, pelo clientelismo político”.

Ainda sobre a realidade maranhense, Guilhon (2018, p. 20) destaca que “face aos limites do desenvolvimento do Maranhão, o processo clientelístico de intermediação de interesses sempre esteve na dependência do Governo Federal”, o que evidencia que a dinâmica política estadual está subordinada às esferas centrais de decisão.

Conforme Guimarães⁷ (2023, p. 102), “A dependência da população em relação aos líderes locais pode levar à perenização da desigualdade social e à exclusão política, e pode tornar difícil a implementação de políticas públicas eficazes”. Para o autor, a precariedade econômica e o baixo nível educacional são fatores que contribuem para a extenuação de práticas clientelísticas e coronelistas⁸.

De acordo com Dardot e Laval (2016), a agenda do neoliberalismo é pautada na necessidade de adaptação permanente dos homens e das instituições a uma ordem econômica intrinsecamente variável, baseada numa concorrência generalizada. Nesse cenário, “a revolução permanente dos métodos e das estruturas de produção deve corresponder igualmente a adaptação permanente dos modos de vida e das mentalidades” de modo que os quadros social, moral e político são ajustados para que sejam compatíveis com a estrutura econômica.

Como dito anteriormente, a configuração geral de um Estado liberal/neoliberal é uma “tarefa insana” (Harvey, 2014), na medida em que o lugar e a época impõem adaptações ou desvios em relação ao modelo da teoria neoliberal.

No cenário político da criação do Programa Maranhão Solidário, em 2017, enquanto o Brasil era governado por Presidente Michel Temer - filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), atual MDB (Movimento Democrático Brasileiro), sucessor da então Presidente Dilma Rousseff, o Maranhão era governado pelo então Governador Flávio Dino - filiado àquela época ao Partido Comunista do Brasil (PC do B).

⁷ Guimarães (2023) considera que a prática coronelista ainda existe em território maranhense, não em sua forma pura. Para o autor, os atuais “coronéis” utilizam sua posição de poder em cada localidade para conduzir um eleitorado ou instituições locais mediante relações de favor ou do uso de recursos públicos em benefício próprio em detrimento dos interesses da população. De acordo com Guimarães, o clientelismo e o coronelismo são práticas políticas que se retroalimentam e que ainda estão presentes em algumas regiões do Brasil, sobretudo em áreas rurais e periféricas.

⁸ De acordo com o autor: A **precariedade econômica** é, também, um fator que conserva direta relação com o coronelismo. Em contextos de extrema pobreza e falta de oportunidades econômicas, a população local muitas vezes se vê forçada a buscar ajuda e recursos fora dos canais formais de poder, e é nesse contexto que se reproduzem mais prolificamente as práticas relativas ao coronelismo (**bem como as clientelistas**). Nesse cenário, líderes locais, como os “coronéis”, podem se apresentar como mediadores entre a população e o Estado, oferecendo benefícios e recursos em troca de apoio político.

[...]

A relação entre a precariedade econômica e o coronelismo é, a valer, perniciosa, dado que essas práticas políticas se inclinam a um efeito negativo sobre a qualidade da democracia e a efetividade do Estado de direito. **A dependência da população em relação aos líderes locais pode levar à perenização da desigualdade social e à exclusão política, e pode tornar difícil a implementação de políticas públicas eficazes.**

[...]

Outro elemento fundamental para a extenuação do coronelismo encontra-se no fomento ao incremento do nível educacional da população. **A relação entre educação e o enfraquecimento do coronelismo e do clientelismo é indissociável**, uma vez que a educação é um fator determinante na formação de uma sociedade mais justa, democrática e consciente de seus direitos e deveres.

Em geral, essas práticas se desenvolvem em regiões onde a população é vulnerável, com baixo nível de escolaridade e com dificuldade de acesso a informações. (Guimarães, 2023, p. 102-104, grifo nosso).

Por outro lado, no que diz respeito à reformulação do Programa Maranhão Solidário, em 2024, enquanto o Brasil era governado pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva - filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), o Maranhão já era governado pelo atual Governador Carlos Brandão, à época filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB).

Independentemente do pluralismo político existente, nos cenários nacional e maranhense, nos anos de instituição e de reorganização do Programa Maranhão Solidário, ainda que conduzidos por governos vinculados a diferentes espectros partidários (direita, centro ou de esquerda, comunistas ou socialistas), observa-se que a referida política pública emerge num contexto político-econômico marcado pela lógica neoliberal. Isso indica a existência de uma dinâmica estrutural mais ampla que os próprios governos e que contribui para a formatação das políticas públicas no contexto vigente, independente de denominações políticas. Registre-se que, embora o próprio processo da Reforma Administrativa Brasileira dos anos 1990 tenha se auto distinguido do estado mínimo, ele incorporou estratégias dessa teoria política econômica (neoliberalismo) especialmente por meio arrocho fiscal, das reformas econômicas, da privatização e da redução dos gastos sociais.

Partindo da compreensão mais ampla dos condicionantes das políticas sociais, falar de assistência social e de outros direitos sociais necessariamente perpassa pela abordagem sobre necessidades humanas básicas (Pereira, 2011) ou sobre condições materiais de sobrevivência, na medida em que a busca por condições materiais de sobrevivência corresponde ao primeiro objetivo dos seres humanos visto que são indispensáveis para a reprodução de nossa espécie (Silva, 2012).

A forma de satisfação de tais necessidades varia ao longo do tempo de acordo com os respectivos padrões sociais de segurança e proteção. Não obstante, historicamente e como regra, as condições materiais de sobrevivência são alcançadas por dois caminhos: pelo trabalho e pela rede de solidariedade. O primeiro caminho é possível para aqueles que estão aptos para o trabalho e, além disso, estão inseridos no “mercado” de trabalho. O segundo caminho decorre da ação assistencial em benefício dos que não estão protegidos pelo mercado porque estão excluídos do processo produtivo ou das condições de pertencimento social que asseguram a sua reprodução (Silva, 2012).

Os direitos sociais – a exemplo da assistência social - são frutos de uma longa construção histórica (Silva, 2012) e, como tal, além da influência de aspectos econômicos, também sofreram e sofrem as intervenções decorrentes das práticas da cultura política brasileira.

Considerando Harvey (2014), o neoliberalismo é uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido liberando as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada pelos direitos à propriedade privada, ao livre mercado e ao livre comércio.

Segundo Pinheiro (2025), a reestruturação do capital nos países centrais repercutiu nos países periféricos, estimulando a prestação de direitos sociais - a exemplo da assistência social - por meio de entes privados, inclusive instituições religiosas. Nesse contexto, o Estado promove a publicização ou descentralização de serviços públicos por meio da transferência para o setor público não estatal da execução de serviços que não envolvem o poder de Estado, mas devem ser por ele subsidiados (Iamamoto, 2020).

Para Mestriner (1992), a esmola é a forma primitiva de assistência, na medida em que, nos primórdios da vida em sociedade, cada pessoa cuidava de sua própria proteção. Aqueles que não possuíam condições de cuidar de si próprios ficavam à mercê da caridade decorrente da força moral de conduta da civilização judaico-cristã.

Antes disso, a assistência social - especialmente a destinada àqueles que estavam fora do mercado de trabalho - tem forte vinculação histórica com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário prestado por igrejas, por pessoas caridosas ou por instituições sociais sem fins lucrativos.

Para a autora, “a assistência social e a filantropia têm mantido uma relação duradoura e permanente, consagrada pelo Estado brasileiro por meio de múltiplos mecanismos reguladores” (Mestriner, 2011, p. 285). Desde Getúlio Vargas, os governos brasileiros se utilizam de sujeitos sociais externos ao poder público para acalmar as pressões populares, especialmente as decorrentes daqueles que não possuíam trabalho formal. Tal relação se dá, sobretudo, por meio da transferência de subvenções ou auxílios financeiros (Mestriner, 2011).

A assistência social assume papel/significado de acordo com as relações historicamente estabelecidas entre as classes dominantes e dominadas na medida em que a política assistencial não se desenvolve à revelia da estrutura de classes da sociedade capitalista, mas, ao contrário, é utilizada como instrumento de resposta a interesses contraditórios: tanto serve como instrumento de legitimidade do Estado e de seu poder político de controle social quanto via de acesso real a recursos e incorporação de cidadania num viés compensatório da exclusão (Yazbek, 2016).

Os padrões brasileiros de assistência são marcados por bases ambíguas e carregam distorções que não favorecem a autonomia/emancipação dos beneficiários das políticas sociais

posto que pautados na lógica do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, práticas enraizadas na cultura política do país que geram relação de dependência, deferência e lealdade (Yazbek, 2016).

Mestriner (2011) pontua que, em virtude da forma como foi tratada no Brasil ao longo dos anos, a assistência social é, em geral, confundida com a filantropia, aqui considerada como a expressão do altruísmo, da solidariedade e da ajuda ao outro. Isso porque a assistência social só se tornou política pública propriamente dita em 1988, estando, antes disso, à mercê de doações, do favor no campo político por meio do “primeiro-damismo” e de concessões feitas por representantes políticos.

Acerca do embaraço entre a assistência social e a filantropia, caridade ou benemerência, Yazbek (2016, p. 67) destaca:

Constituída a partir de bases institucionais inspiradas em ações da rede filantrópica (instituições religiosas, entidades beneficentes etc.) apresenta marcas dessa forma de estruturação que resistem a inovações e mudanças. Uma dessas marcas é a **identificação da assistência social com o assistencialismo paternalista e fundado em razões de benemerência**. Sabemos que a atuação da rede privada no campo da assistência à pobreza remonta às origens de nossa sociedade e que, ao ser regulamentada pelo Estado, **configura-se como uma relação cartorial que se efetiva a partir de registro e cadastramento para obtenção de subvenções e auxílios técnico-financeiros**. Esta relação é muitas vezes permeada pelo favoritismo na distribuição das “benesses” do Estado (grifo nosso).

Montaño (2014, p. 41) entende que a política social do projeto neoliberal contemporâneo se baseia na autorresponsabilização dos sujeitos por suas próprias condições de vida, resolução de seus problemas e satisfação de suas necessidades, aliada à desresponsabilização do Estado da ação social e à desoneração do capital, visto que permite a participação de um setor público não estatal – constituído, dentre outros sujeitos, por entidades sem fins lucrativos.

Especificamente da realidade maranhense, Silva (2012) destaca que o modo de fazer política dos grupos dominantes e a incapacidade das forças de oposição em promover e assegurar a alternância de grupos políticos no exercício do governo estadual foram uma das razões para as dificuldades na implementação da assistência social como direito no Estado do Maranhão.

Para a autora, a “lógica da ajuda, do favor, da clientela ainda se expressa, embora conjunturalmente, residualmente, mas ainda é uma continuidade. A implementação da concepção de direito, desse modo, encontra dificuldades de concretização” que decorre também

da “falta de entendimento dos próprios usuários sobre o seu protagonismo na Política” (Silva, 2012, p. 229).

Considerando que, desde os anos 1990, o neoliberalismo detém apoio difuso, ou uma não oposição ativa, os determinantes político, econômico e cultural de regência do Programa Maranhão Solidário não escaparam das leis de regência da programática neoliberal. Isso é percebido por meio da inserção de novos sujeitos – entidades sociais, pessoas físicas e empresas – no processo das políticas públicas.

As entidades sociais sem fins lucrativos disputam pelo fundo público para terem suas atividades financiadas por meio do Programa, caminho através do qual o Estado descentraliza a execução de ações voltadas à garantia de direitos fundamentais, isto é, desresponsabiliza-se pela prestação direta de direitos. Seguindo a mesma lógica, pessoas físicas e empresas são estimuladas a somarem esforços a esse financiamento, reiterando a autorresponsabilização de expressões da sociedade civil pela busca e concretude de seus direitos.

3 SOLIDARIEDADE E VULNERABILIDADE: interesses em disputa

Nesta seção, à vista das ordens econômica, política e sociocultural anteriormente abordadas, passa-se a avaliar o valor em si do Programa Maranhão Solidário, considerando seu referencial ético-político, seus princípios de justiça (explícitos e implícitos) a fim de identificar e julgar as razões de sua escolha como alternativa de intervenção social.

Desde sua concepção, o programa objeto desta avaliação fundamenta-se na solidariedade para conceber um arranjo institucional de políticas públicas sociais pautado na descentralização. Posteriormente, em 2024, quando de sua reestruturação, as vulnerabilidades e suas interseccionalidades passaram a fazer parte da formatação do programa.

Assim, o Programa Maranhão Solidário, ao aliar descentralização e solidariedade, prevê que os projetos e iniciativas sociais que o compõem devem ter como público-alvo populações em situação de vulnerabilidade social, especialmente as que são alvo de sobreposição de exclusões.

Nesta etapa da avaliação, o referencial empírico são a Lei nº 10.753, de 19 de dezembro de 2017, que criou o Programa Maranhão Solidário, e a Lei nº 12.271, de 16 de maio de 2024, que o reestruturou. Por outro lado, as categorias descentralização (da execução de políticas sociais), solidariedade e vulnerabilidade social serão utilizadas para compreensão do objeto da avaliação.

Para tanto, inicia-se com a identificação do referencial ético-político e dos princípios de justiça extraídos da legislação de regência do programa.

3.1 O referencial ético-político e os princípios de justiça regentes do Programa Maranhão Solidário

Quando de sua criação, por meio da Lei nº 10.753, de 19 de dezembro de 2017, o Programa Maranhão Solidário apresentou-se como um conjunto de ações decorrentes da mobilização de parcela da sociedade civil (entidades sociais sem fins lucrativos e projetos sociais) e da colaboração⁹ entre esta e o Poder Público com vistas a criar uma rede de

⁹ A colaboração se daria mediante concessão de apoio financeiro mediante seleção em editais de chamamento público, destinação de parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS por meio do programa Nota Legal e de outras ações em que particulares (pessoas físicas ou jurídicas – empresas – fossem estimuladas a fazer doações diretas a entidades sociais sem fins lucrativos.

solidariedade destinada ao cuidado de pessoas, à promoção da assistência social e à melhoria dos índices de desenvolvimento humano.

Por outro lado, em 2024, com a reestruturação promovida pela Lei nº 12.271, de 16 de maio de 2024, referido Programa manteve a relação entre administração pública, setor privado (empresas) e entidades sociais para a efetivação de direitos fundamentais (não mais se restringindo à assistência social), porém voltada expressamente para o atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social, em conformidade com as prioridades fixadas pelo Governador do Estado. Há expressa indicação de que o atendimento das populações vulneráveis considerará a interseccionalidade¹⁰ no que tange à infância, adolescência, população idosa e diversos arranjos familiares, bem como apoiará iniciativas voltadas para o combate à pobreza, promoção da segurança alimentar e nutricional, da educação, da cultura, da saúde, do esporte, da capacitação, do empreendedorismo, de renda e que impulse os índices de desenvolvimento humano.

A execução do Programa, a partir da reestruturação promovida em 2024, ocorre por meio de: a) parcerias (termos de colaboração, termos de fomento ou em acordos de cooperação) regidas pela Lei nº 13.013, de 31 de julho de 2014; b) da destinação de parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS por meio do Programa Nota Legal; e c) do oferecimento de cursos profissionalizantes pelo Poder Público para capacitação profissional da sociedade civil e de membros da entidade social participante com o intuito de fomentar a geração de emprego, renda e o desenvolvimento econômico do Maranhão.

Seja sob a égide da legislação instituidora (2017) seja sob a égide da legislação de reestruturação (2024), é possível extrair que o Programa Maranhão Solidário tem como características principais a descentralização, por meio da transferência da execução de políticas públicas a entidades sociais, com fundamento na solidariedade. No regramento vigente, essa parceria visa ao atendimento da população vulnerável de acordo com prioridades fixadas pelo Governador do Estado.

De acordo com o art. 6º da Lei nº 12.271, de 16 de maio de 2024, o regime jurídico da parceria entre Estado, entidades sociais e empresas será orientado/direcionado, especialmente, com o intuito de: a) promover o fortalecimento institucional e a capacitação de entidades sociais

¹⁰ De acordo com Collins e Bilge (2020), o principal entendimento da interseccionalidade é de que, em uma determinada sociedade, num período determinado, as relações de poder que envolvem raça, classe e gênero não se manifestam como entidades distintas e mutuamente excludentes. Ao contrário disso, tais categorias se sobrepõem e funcionam de maneira unificada, afetando todos os aspectos do convívio social, a exemplo do acesso a direitos.

a fim de que estejam aptas à formalização de parcerias com o Poder Público; b) promover a atuação integrada, complementar e descentralizada de recursos e ações, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos; c) priorizar o controle de resultados; e d) ampliar a gestão da informação, transparência e publicidade.

Inicialmente, buscam-se os princípios de justiça que regem o programa sob avaliação. Para tanto, parte-se da noção de justiça distributiva trazida por Figueiredo (1997, p. 74) segundo a qual “a justiça tem a ver com a maneira segundo a qual os benefícios e encargos, ganhos e perdas são distribuídos entre os membros de uma sociedade, como resultado do funcionamento de suas instituições”.

De modo mais simplificado, Figueiredo (1997, p. 74 -75) elucida que “a justiça tem a ver com a maneira como malefícios e benefícios são distribuídos na sociedade e não sua quantidade absoluta”. Por essa razão, deve-se levar em consideração “não só à avaliação de uma atividade ou de um leque de atividades, mas também à avaliação dos resultados dessas atividades”.

O caráter distributivo da justiça é expresso pela fórmula “a cada um segundo seus direitos”. Não obstante, ficam em aberto as bases sob as quais a distribuição de malefícios/encargos/perdas e benefícios/ganhos ocorre (Figueiredo, 1997). Há, assim, critérios ou princípios de justiça (de direito, necessidade ou mérito), bem como teorias de justiça (desenvolvidas por John Rawls, por Nozick e por Walzer) que visam ditar como a justiça social deve ser executada.

Ao estimular a satisfação de direitos fundamentais de pessoas em situação de vulnerabilidade social por meio da atuação de entidades sociais e por meio de doações realizadas por pessoas físicas ou jurídicas (empresas), especialmente por meio do Programa Nota Legal, o Estado do Maranhão compartilha com o mercado (empresas) e com particulares e entidades sem fins lucrativos (parcelas da sociedade civil) a responsabilidade pela prestação de direitos fundamentais, tudo sob o manto da solidariedade ou cooperação.

Para Rawls (1997, p. 7-8),

o objeto primário da justiça é a estrutura básica da sociedade, ou mais exatamente, a maneira pela qual as instituições sociais mais importantes distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão de vantagens provenientes da cooperação social. Por instituições mais importantes quero dizer a constituição política e os principais **acordos econômicos e sociais** (grifo nosso).

Considerando Rawls (1997), Figueiredo (1997) destaca que o Estado assume papel fundamental na garantia da equitativa igualdade de oportunidade e na aplicação do princípio da diferença. Enquanto pelo primeiro, o Estado assegura oportunidades iguais de educação e cultura para pessoas similares, seja subsidiando iniciativas privadas ou estabelecendo um sistema público, pelo segundo, o Estado neutraliza a capacidade natural ou lugar inicial na sociedade com a intenção de promover o bem comum¹¹.

À vista disso, considera-se que a ideia de justiça social adotada pelo Programa Maranhão Solidário se aproxima da justiça social trabalhada pelo filósofo liberal Rawls (1997) na medida em que o Poder Executivo reparte a responsabilidade pela prestação dos direitos sociais com empresas e entidades sociais sem fins lucrativos sob a rubrica da cooperação social ou solidariedade. Promove, por meio das parcerias e do respectivo fomento, o acesso a direitos fundamentais e ao bem comum.

Portanto, as ações integrantes do programa em avaliação para o alcance de uma sociedade mais justa e equitativa têm como princípios e valores de regência a solidariedade, a cooperação interinstitucional por meio da descentralização horizontal em direção à sociedade civil, o combate à pobreza e à vulnerabilidade social, sendo esse, pois, seu referencial ético-político¹².

3.2 Uma parceria solidária com foco nos vulneráveis

A cooperação ou descentralização horizontal em direção à sociedade civil, em substituição ao silêncio da Lei nº 10.753, de 19 de dezembro de 2017, a partir da legislação de reestruturação (2024) do Programa Maranhão Solidário ganhou significado. A colaboração, para os fins do referido programa, corresponde à parceria nos moldes da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

Se de um lado há expressa indicação do que seja cooperação, nem a legislação de instituição (2017) nem a legislação de reestruturação (2024) do Programa Maranhão Solidário

¹¹ De acordo com Rawls (1997, p. 102-102), “aqueles que tenham sido favorecidos pela natureza, quem quer que seja, devem se beneficiar de sua boa fortuna apenas para melhorar a situação daqueles que tiveram pior sorte. Os naturalmente beneficiados não devem ter mais vantagem simplesmente porque são mais dotados, mas apenas para cobrir os custos da educação e para usar seu talento de maneira a também ajudar os menos afortunados. Ninguém merece sua maior capacidade natural nem seu lugar inicial mais favorável na sociedade. Mas daí não se segue que essas distinções devam ser eliminadas. A estrutura básica pode ser arranjada de forma que essas contingências trabalhem para o bem do menos afortunado”.

¹² Para os fins desta pesquisa, considera-se referencial ético-político os fundamentos teórico-conceituais e ideológicos que servem de referência ou sustentação para a execução do programa.

apresentam explicitamente o que deve ser compreendido como solidariedade, pobreza e vulnerabilidade social. Assim, deve-se buscar nas entrelinhas do programa o que os seus formuladores conceberam como tal.

Acerca da cooperação ou descentralização horizontal, ambas as normas (tanto a de 2017 quanto a de 2024) apresentam o mesmo desenho: as entidades sociais sem fins lucrativos e os projetos sociais localizados no Estado do Maranhão participantes do programa são recompensados, ou fomentados, pela execução de atividades de interesse público relacionadas à promoção de direitos¹³, ao combate à pobreza e à vulnerabilidade social e que impliquem melhoria dos índices de desenvolvimento humano.

Atualmente, a parceria deve ser compreendida na forma do art. 2º, inciso III, da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, isto é, como um conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica formalmente estabelecida em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação¹⁴, sob regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou projetos (Brasil, 2014). Desse modo, seja em virtude de proposição da administração pública ou da entidade social, com transferência de recursos financeiros ou não, o serviço prestado pela entidade social sem fins lucrativos é fomentado por ser relevante e vantajoso ao Poder Público no que diz respeito à prestação de direitos fundamentais.

Como dito anteriormente, não há expresse estabelecimento dos conceitos de solidariedade e vulnerabilidade para os fins do programa. Acerca da solidariedade - fundamento da cooperação - apenas a lei instituidora (2017) se limita a destacar que a cooperação se destina a formar uma rede de solidariedade destinada ao cuidado de pessoas. Contudo, das entrelinhas da norma jurídica depreende-se que a solidariedade corresponde ao vínculo de reciprocidade

¹³ De acordo com a legislação de regência do programa, são direitos que constituem o alvo do Maranhão Solidário: assistência social, segurança nutricional e alimentar; educação, cultura, saúde, esporte e capacitação para o trabalho.

¹⁴ As parcerias são formalizadas por meio de termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação. O **termo de colaboração** é o “instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros”. Já o **termo de fomento** é “instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros”. Por fim, o **acordo de cooperação** é o “instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que **não envolvam a transferência de recursos financeiros**” (Brasil, 2014, grifo nosso).

entre o todo (social) e as suas partes, *in casu*, o Estado e os sujeitos estranhos ao corpo estatal (seja de origem pública ou privada), com vistas a satisfação de direitos sociais.

No que tange à vulnerabilidade, impera a imprecisão conceitual. Ambas as normas (tanto a de 2017 quanto a de 2024) estabelecem que o Programa visa combater a vulnerabilidade social e a pobreza, no entanto apenas a legislação de reestruturação (2024) acrescentou que tal atendimento será direcionado às populações vulneráveis em suas especificidades, considerando a interseccionalidade, exemplificando como tais crianças, adolescentes, idosos e os variados arranjos familiares.

Os direitos sociais, por considerarem o homem para além de sua condição individual, em regra, demandam do Estado prestações positivas visando à melhoria das condições de vida e à promoção da igualdade material (Barroso, 2006). A função prestacional corresponde ao direito do particular de obter prestações materiais ou normativas¹⁵ por meio do Estado com vistas a alcançar melhores condições de vida, promover a igualdade material e neutralizar as distorções econômicas da sociedade (Fuhrmann, 2014).

A redemocratização brasileira coincidiu com a expansão do neoliberalismo, o que trouxe implicações acerca do enfrentamento das questões de interesse público. Na passagem dos anos 1980 à década seguinte, surgem as organizações não governamentais (ONGs), concebidas como entidades voltadas para questões de interesse público, capazes de formular projetos, monitorar sua execução e prestar contas de suas finanças, geralmente com apoio ou colaboração internacional (Barbieri, 2011).

De acordo com Hannah Arendt (2007), a origem da separação entre o público e o privado remonta à Grécia Antiga, período marcado pela rígida divisão entre a esfera privada ou da casa (*oikos*) e a esfera pública ou do comum (*koinon*) cuja característica é a participação na vida política da *polis*. Para a autora, enquanto o indivíduo não estivesse integrado à comunidade política, isto é, dotado de autonomia em sua vida privada, de acordo com as regras da sociedade grega, prevaleceria uma rigorosa separação entre o público e o privado.

As noções de público e privado sofreram alterações no decorrer da história, o que repercute nas políticas públicas, especialmente nas relações entre governos, mercado e sociedade civil. Como visto na seção anterior, a ascensão de um setor público não estatal que marca a reconfiguração das relações entre Estado-Administrador e administrados no contexto das políticas públicas é um exemplo contemporâneo da mitigação dos rígidos limites entre as esferas pública e privada.

¹⁵ Isto é, por meio da edição de normas jurídicas que viabilizem o exercício de direitos.

De acordo com Mestriner (2011), a inserção da assistência social na agenda estatal ocorreu de forma contraditória, uma vez que o Estado tendeu a valorizar as ações promovidas por entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, em vez de assumir plenamente como responsabilidade pública o atendimento das demandas sociais da população. Para Mestriner (2011. p. 17):

Historicamente, esta área vai se estruturando nas relações com a sociedade civil e no interior do Estado, pois se constituem em práticas passíveis de serem tratadas com “sobras” de recursos, diferentemente da política, que exige responsabilidade, compromisso e orçamento próprio. Assim, o Estado vai persistentemente resistir em fazê-la emergir de forma clara como política, o que só virá a acontecer no Brasil com a Constituição federal de 1988.

Assim, **a assistência social pública se voltou historicamente para a introdução de mecanismos de apoio às organizações, e não diretamente à população. O reconhecimento estatal das necessidades da população permaneceu, portanto, mediado por organizações**, truncando a possibilidade da efetivação da cidadania dos segmentos fragilizados.

Sob este ângulo, **pode-se dizer que a assistência social se desenvolveu mediada por organizações sem fins lucrativos ou por voluntários**, num obscuro campo de publicização do privado, sem delinear claramente o que nesse campo era público ou era privado. (grifo nosso)

Apenas com a promulgação da Constituição de 1988, pela primeira vez na história brasileira, a assistência social passou a fazer parte de uma política, a política de seguridade social que, além da assistência, contempla a saúde e a previdência social. Apesar disso, Mestriner (2011) considera que alçá-la concretamente ao efetivo patamar de política pública de seguridade exige tanto a sua reconceituação quanto a redefinição da relação do Estado com a população demandatária, visto que tal relação é historicamente mediada pelas organizações sem fins lucrativos.

Não obstante, consoante Juruena (2023, p. 124), a partir dos 1990,

Houve um processo de **expansão dessas entidades na implementação de políticas públicas, em que o Estado passa apenas a propor, financiar e regular as políticas.** Essa nova modalidade de gestão de políticas é ancorada em um modelo neoliberal, em que **as entidades privadas**, embora sem fins lucrativos, **assumem responsabilidades do Estado e constituem nova forma de enfrentamento de questões sociais.** O modelo neoliberal, entretanto, muitas vezes se demonstra diametralmente oposto aos contornos do Estado Social e Democrático de Direito, preconizado na Constituição de 1988. (grifo nosso).

O passar dos anos mostrou que as organizações não governamentais passaram a atuar não só na defesa de direitos, finalidade primária, mas também como executoras de projetos

sociais, inclusive mediante recebimento de subvenções oriundas do poder público ou de organismos internacionais, tal como se dava antes do surgimento formal de um sistema de proteção social. Esse cenário corresponde à chamada “metamorfose das ONGs” muito bem trabalhada por Quiroga (1997) apud Jamur (2005):

Outra **característica da situação contemporânea**, segundo a mesma autora, nesse campo extremamente dinâmico, é que houve profundas transformações, que ela designa como **“metamorfoses das ONGs”**. A maioria destas organizações com forte presença no campo da ação social foi criada entre 1970 e 1990 e teve uma **alteração significativa do seu perfil**: as mais antigas se transformaram, outras encerraram suas atividades em função da redução do financiamento internacional, muitas outras surgiram, “muitas das quais por desdobramento das pioneiras” dando origem ao que **Quiroga (1997, p. 55) denomina “ONGs de 2ª geração”**.

As características destas são bem distintas das primeiras e elas surgem “marcadas pelas condições de seu tempo”: a preocupação com a visibilidade social em lugar da busca de discrição; o **financiamento obtido junto aos governos** (nacional e locais — para gestão de políticas sociais) e **à iniciativa privada**, ao contrário da busca de autonomia (ou oposição) em relação ao Estado e ao mercado; o avanço da **profissionalização de seus quadros**, em vez da militância e do voluntariado característicos na primeira geração; a **definição de “áreas temáticas e públicos específicos, em relação aos quais estruturam um sistema de prestação de serviços financiados, seja pelo Estado, seja por órgãos privados de fomento (diferentemente das ONGs de 1ª geração, que se constituíram prioritariamente como assessorias aos movimentos sociais)”** (Jamur, 2005, p. 55-56) (grifo nosso)

Desde os anos 1990, o Estado, no lugar de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, transfere a sujeitos não pertencentes ao corpo estatal a execução de serviços públicos, a exemplo da saúde, educação e cultura. É o que se compreende por **“publicização”** dos serviços públicos ou **“descentralização** para o setor público não estatal da execução de serviços que não envolvem o poder de Estado, mas devem ser por ele subsidiados” (Iamamoto, 2020, p. 133, grifo nosso).

A reforma administrativa do Estado Brasileiro, ocorrida nos anos 1990 evidencia a inexistência de uma distinção rígida entre público e privado e a participação de um “público não estreado ao estatal” (Fernandes, 2009).

Isso porque, conforme Lima (2015), as implicações da mudança de um regime fordista para um regime flexível de acumulação ultrapassaram a introdução de novos métodos de organização do trabalho e da produção nas unidades básicas que compõem a estrutura do sistema capitalista afetando o padrão dominante de regulação econômica e social e a própria forma de organização do Estado. Desse modo, a reestruturação capitalista também se expressou por meio da reforma do Estado, mediante os processos de descentralização e de ampliação do Terceiro Setor ou da “esfera pública não-estatal”, já definido na seção “Programa Maranhão Solidário: a necessária reconstrução do contexto de sua emergência”.

No mesmo sentido leciona Montaña (2010, p. 227), segundo o qual a parceria entre Estado e os sujeitos que compõem o setor público não estatal, ou Terceiro Setor, tem “função ideológica de encobrir a essência do fenômeno – ser parte da estratégia de reestruturação do capital - necessária para a manutenção da atual estratégia do capital e seu projeto hegemônico: o neoliberalismo”.

Lima (2015) destaca que a reforma do Estado se fez necessária porque o Estado é a “estrutura totalizante de comando político do capital”, razão pela qual tal reforma incide tanto no padrão de regulação econômica e social quanto no modelo de administração pública, nos seguintes moldes:

No que se refere à regulação econômica, as estratégias estatais se centram hoje em uma série de medidas que priorizam a estabilização da moeda e o equilíbrio orçamentário, em detrimento da garantia do pleno emprego, assim como o reforço à competitividade e a **inserção da economia nacional na nova ordem mundial globalizada**. Tais medidas incluem a privatização de empresas estatais, o **enxugamento dos gastos públicos, sobretudo na área social**, a desregulamentação dos mercados, a redução e a flexibilização dos custos do trabalho através da reforma da legislação trabalhista, dentre outras.

Na área social, o padrão vigente de regulação estatal substitui as políticas de integração, de cunho universalista e redistributivo, pelas **políticas de inserção, de caráter residual e focalizadas nos segmentos mais vulneráveis**, incluindo-se, dentre estes, **não apenas os excluídos do mercado de trabalho por fatores individuais de inadaptação, como também os válidos e qualificados, vitimados pela conjuntura de desemprego e de acentuação das desigualdade sociais**, impostas pelo atual modelo de acumulação [...] (Lima, 2015, p. 9, grifo nosso).

Para Sousa (2007), o atual redesenho descentralizado do sistema de proteção social brasileiro incorporou a sociedade organizada no processo de gestão das políticas públicas com a expectativa de concretização dos ideais progressistas de equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado.

Não obstante, considerando as lições de Yazbek (2001), Sousa (2007) destaca que o principal núcleo de tensão desse modelo descentralizado – para o setor privado ou para o setor público não-estatal - não é o “crescimento da rede de solidariedade apregoado no modelo, mas a defesa da redução da responsabilidade estatal face aos crescentes problemas sociais do país”.

Esta avaliação, portanto, parte do pressuposto teórico de que a publicização ou descentralização dos serviços públicos é influenciada pela ideologia neoliberal que é determinada pelas relações de produção no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo.

Ou seja, pressupõe-se que a participação de sujeitos externos ao corpo estatal no processo de execução das políticas públicas, sob o manto da solidariedade, não decorre exclusivamente da generosidade, do amor ao próximo ou da compaixão, sendo, na verdade,

“elemento necessário para a atual fase de reestruturação do capital” (Duarte; Nunes, 2013), que impõe cortes nos gastos, especialmente pela diminuição da responsabilidade pública direta com a proteção social (Arregui et al., 2023).

Considerando Sunkel (1999), Barbieri (2011) reforça que, além de ser uma política econômica, o neoliberalismo é uma política social e cultural que impõe uma sociedade que estimula a eficiência, a competitividade e o individualismo e que valoriza tudo o que é privado, alcançado à custa da esfera pública. Para a autora, constituem bandeiras do neoliberalismo: “desregulamentação do governo; autonomia da sociedade civil, preponderância do mercado, autoritarismo moral e individualismo econômico, aceitação da desigualdade, nacionalismo, afirmação do aparelho do estado na garantia da segurança” (Barbieri, 2011, p. 46, grifo nosso)

De acordo com o art. 6º da Lei nº 12.271, de 16 de maio de 2024, o programa sob avaliação tem como diretriz a promoção do fortalecimento institucional e da capacitação de entidades sociais a fim de que estejam aptas à formalização de parcerias com o Poder Público, bem como a promoção da atuação integrada, complementar e descentralizada de recursos e ações, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos.

Ou seja, o Estado do Maranhão considera que as entidades sociais devem ser preparadas para formalização de parcerias com o Poder Público a fim de que suas iniciativas complementem/integrem o que Estado desenvolve, porém sem sobreposição. Dito de outro modo, por determinação legal, o Estado se faz presente por meio da instituição, não fragmenta recurso, nem se sobrepõe.

Na prática, à vista da legislação de regência, o Estado apenas propõe, financia (seja diretamente mediante subvenção seja indiretamente por meio de incentivos fiscais e de estímulo à doação, pelos consumidores, de parte da receita tributária) e regula iniciativas executadas pelo Terceiro Setor, ou corpo público não estatal, o qual assume responsabilidade do Estado. O Terceiro Setor, portanto, assume o papel de responsável pelo enfrentamento das expressões da questão social, especialmente as que dizem respeito aos grupos vulneráveis e suas interseccionalidades.

Contudo, esse novo papel assumido implica a redução da responsabilidade direta do Estado em face dos problemas sociais considerados como prioritários pelo Programa por meio do Governador do Estado. Desta feita, o Programa Maranhão Solidário é verdadeiramente um exemplo de publicização ou descentralização dos serviços públicos sob bases neoliberais.

Pelo próprio nome do Programa sob avaliação, imperioso o debate sobre a solidariedade. É consabido que a solidariedade, além de não ser uma noção nova, encobre múltiplos

fenômenos e é utilizada em múltiplos sentidos¹⁶, designa múltiplas experiências e formas concretas de laços que se estabelecem entre os indivíduos (Jamur, 2005).

Acerca dessa categoria, são pertinentes as lições de Mestriner (2011) que, ao analisar a formação histórica da assistência social no Brasil, destaca que essa se deu, ao longo do tempo, sob a égide do amparo, benemerência, da caridade e da filantropia. A autora reconhece que o uso dessas expressões como similares decorre da falta de um claro estabelecimento da responsabilidade pela desigualdade social. Veja-se:

Assistência, filantropia e benemerência têm sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substitutas uma da outra. Entre conceitos, políticas e práticas, tem sido difícil distinguir o compromisso e competências de cada uma destas áreas, entendidas como sinônimos, **porque de fato escondem — na relação Estado-sociedade — a responsabilidade pela violenta desigualdade social que caracteriza o país.**

A **filantropia** (palavra originária do grego: *philos*, significa amor e *antropos*, homem) relaciona-se ao amor do homem pelo ser humano, ao amor pela humanidade. No sentido mais **restrito**, constitui-se no sentimento, na preocupação do favorecido com o outro que nada tem, portanto, no gesto voluntarista, sem intenção de lucro, de apropriação de qualquer bem. No sentido mais **amplo**, supõe o sentimento mais humanitário: a intenção de que o ser humano tenha garantida condição digna de vida. É a preocupação com o bem-estar público, coletivo. É a preocupação de praticar o bem. E aí confunde-se com a solidariedade.

A filantropia constitui-se pois — no campo filosófico, moral, dos valores —, como o **altruísmo e a comiseração, que levam a um voluntarismo que não se realiza no estatuto jurídico**, mas no caráter da relação.

A Igreja católica lhe atribui o sentido da caridade, da benemerência. Assim, o termo **filantropia**, [...] acaba sendo também uma laicização da concepção católica da caridade. Enquanto a filantropia tem uma racionalidade que já chegou a conformar uma escola social positiva, a benemerência vai se constituir na ação do dom, da bondade, que se concretiza pela ajuda ao outro.

Como coloca Sposati, **a benemerência pode se dar ad hoc ou in hoc**. No primeiro caso, historicamente a ajuda nas formas de esmola, auxílio (material ou moral) são as que mais permaneceram. **A benemerência se expressou em todos os níveis e foi alvo de inúmeras regulamentações.** A nobreza criou o "esmoler" para recolher o benefício e os "vinteneiros" para verificar a necessidade; a Igreja criou os **diáconos**, que visitavam os assistidos e mediam suas necessidades; **as misericórdias coletavam esmolas** para ajudar principalmente os órfãos e se constituíram na primeira forma organizada de assistência no Brasil; os "bodos" foram também uma forma de acesso dos pobres a alimentos distribuídos pela Igreja. O **favor** foi outra forma consolidada de relação social no Brasil, dando-se de forma verticalizada entre o senhor e o apadrinhado.

Também a **benemerência in hoc**, institucionalizada, pouco se diferenciou ao longo do tempo. Dá-se ainda pelas **obras de internação** (asilos, orfanatos, abrigos) e obras

¹⁶ O vocábulo solidariedade é usado em múltiplos sentidos, tanto “para traduzir fatos de dependência recíproca, de inseparabilidade da parte com relação ao todo; como elemento ou dado da realidade, característica das coisas ou dos seres interligados”, quanto “para descrever propriedades identificadas pelas ciências, no campo da física, da mecânica, da química, da biologia, antes mesmo de se tornar objeto da filosofia ou de ser utilizada pelas ciências sociais”. Por isso, “muitos cientistas sociais se apoiaram em conceitos das ciências naturais para formular conceitos, ou simplesmente noções sobre solidariedade social”, como Comte e Durkheim (Jamur, 2005, p. 474).

"abertas", que propiciam a convivência entre a família e as formas institucionais, como espaços de apoio. [...] (Mestriner, 2011, p. 14, grifo nosso)

Tais vocábulos, de certo modo, relacionam-se com a solidariedade que, como admite Almeida Neto (2024, p. 272), “é um vínculo decorrente da interdependência e cuidado recíprocos entre as pessoas”, que se apresentam de formas diversas, nos vínculos familiares, passa pela solidariedade social nos meios rurais e urbanos, também é concebida como fato social, além de apresentar-se como princípio geral do direito (art. 3º, inciso I, Constituição Federal).

Para Durkheim (1999), existe uma “solidariedade social proveniente da divisão do trabalho”, denominada solidariedade orgânica, bem com uma solidariedade mecânica que estava presente na sociedade primitiva, em que não havia tanta divisão do trabalho visto que todas as pessoas realizavam as tarefas necessárias. A conversão da solidariedade mecânica em orgânica decorre da diversificação da sociedade que, na medida em que admite e aprofunda a divisão social do trabalho, amplia a dependência de um indivíduo em relação ao outro (Silva et al., 2015).

Esta divisão, conforme Vares (2013, p. 152), está pautada numa perspectiva evolucionista de compreensão da modernidade por ele compreendida como “um fenômeno cuja origem remonta às transformações no interior dos agrupamentos sociais tradicionais”.

Já em Weber (2009, p. 13), ação social e solidariedade se relacionam, sendo a primeira orientada “pelo comportamento de outros, seja este passado, presente ou esperado como futuro” de modo racional (referente a fins ou valores), de modo afetivo ou de modo tradicional/por costume¹⁷.

O sociólogo admite que “o conteúdo do sentido de uma relação social pode mudar” e que “numa relação política, por exemplo, a solidariedade pode transformar-se numa colisão de interesses” (Weber, 2009, p. 17).

Tais compreensões – tanto de Durkheim quanto de Weber – são rechaçadas por Montañó (2014, p. 39), pois estariam separadas “dos fundamentos econômicos e políticos da sociedade,

¹⁷ De acordo com Max Weber (2009): **A ação social, como toda ação, pode ser determinada: 1) de modo racional** referente a fins: por expectativas quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas expectativas como "condições" ou "meios" para alcançar fins próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, como sucesso; **2) de modo racional referente a valores:** pela crença consciente no valor - ético, estético, religioso ou qualquer que seja sua interpretação- absoluto e inerente a determinado comportamento como tal, independentemente do resultado; **3) de modo afetivo,** especialmente emocional: por afetos ou estados emocionais atuais; **4) de modo tradicional:** por costume arraigado. (Weber, 2009, p. 15, grifo nosso)

onde o ‘social’, como esfera da realidade, e a sociologia, como campo do conhecimento específico dessa esfera, são autonomizados e apartados das esferas econômica e política”.

No contexto da reforma administrativa brasileira dos anos 1990, foi criado, por meio do Decreto-Lei nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, o Programa Comunidade Solidária para coordenação das ações governamentais voltadas para o atendimento da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, para combate à fome e à pobreza (Brasil, 1995).

Referido programa era vinculado à Presidência da República que era auxiliada por um Conselho consultivo que deveria: a) propor e opinar sobre ações prioritárias na área social; b) incentivar na sociedade o desenvolvimento de organizações que realizem, em parceria com o governo, o combate à pobreza e à fome; c) incentivar a parceria e a integração entre os órgãos públicos federais, estaduais e municipais, visando à complementariedade das ações desenvolvidas; d) promover campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à pobreza e à fome, visando à integração de esforços do governo e da sociedade; e e) estimular e apoiar a criação de conselhos estaduais e municipais de combate à fome e à pobreza (Brasil, 1995).

Inspirado no Programa Nacional de Solidariedade¹⁸ (PRONASOL), do México, Yazbek (1995) relacionou o Comunidade Solidária aos programas seletivos de combate à pobreza que substituíram as políticas sociais universalizadas em virtude dos ajustes estruturais necessários na conjuntura dos anos 1990, quais sejam: cortes no orçamento público particularmente na esfera social e envolvimento da sociedade no enfrentamento da pobreza.

Considerando as lições Seleprin (2012), Coll (2021) destaca que a criação do Comunidade Solidária foi uma estratégia de, mediante o enxugamento do Estado e da crescente demanda por direitos sociais, tencionar um programa onde a sociedade civil acaba assumindo a responsabilidade de executar as tarefas que seriam de responsabilidade do Estado, logo após a extinção da Legião Brasileira da Assistência (LBA)¹⁹.

No mesmo sentido, Yazbek (1995, p. 16) considera que o Programa Comunidade Solidária:

¹⁸ O PRONASOL, segundo Yazbek (1995), promoveu a criação de sessenta e quatro mil comitês de solidariedade, em três anos, no México, redimensionando e reorganizando o papel do Estado no campo social.

¹⁹ De acordo com Torres (2023), a assistência social no Brasil teve sua origem influenciada pelo caráter religioso, através da caridade, ajuda e assistencialismo. A Legião Brasileira de Assistência - LBA prevaleceu de 1942 a 1995, criada por Darcy Vargas, então Primeira-Dama da República. A LBA trouxe o primeiro-damismo, aliado ao Estado e ao empresariado, através do voluntariado de mulheres com ações de caridade, que distribuíam todo o tipo de doação, alimentos, próteses, remédios, entre outros, de forma fragmentada, sem padronização.

Trata-se de uma causa capaz de mobilizar adesões e apoios generalizados, em uma sociedade que assiste à despolitização do campo social e político, característica de tempos neoliberais. O apelo à solidariedade toma a proposta uma estratégia capaz de atrair atenções generalizadas e apoios no âmbito nacional e internacional.

Nesse período, ao tempo em que Brasil previa constitucionalmente uma ampla gama de direitos sociais, também se inseria no ajuste da nova ordem capitalista internacional que impunha freios às conquistas sociais por meio da imposição de restrições aos gastos públicos, bem como do redirecionamento aos investimentos públicos no âmbito social.

Acerca do valor que a solidariedade assume na sociedade contemporânea, Yazbek (1995, p. 16) destaca:

É inegável que o avanço do ideário da "sociedade solidária", vem se colocando como alternativa face à limitação da ação social do Estado no neoliberalismo. Quer pelo papel de **subsidiariedade** que cabe ao Estado neste ideário, quer porque a lógica neoliberal confronta-se com o próprio pensamento igualitário na esfera pública. Para Lamoureux (in Schons, 1995:2), **"os liberais sempre continuam acreditando, apesar de tudo, no dever moral da Assistência.** O limite: que este não se transforme em direito para as minorias, para os marginalizados e para os excluídos do sistema". É inegável também, que na esteira do **movimento que recoloca a solidariedade como valor na sociedade contemporânea**, surgem diversas, e muitas vezes antagônicas, significações para a questão. Um indicador desse movimento é a grande expansão, de iniciativas civis a partir dos anos 80. Crescem em todo o mundo, constituindo um grande conjunto de organizações e iniciativas privadas atuando em benefício público (grifo nosso).

No contexto em que a solidariedade tem peso na sociedade contemporânea, a captação das entidades sociais sem fins lucrativos pelo Poder Público para a execução de serviços de interesse público exige que se compreenda o que efetivamente deve ser considerado solidariedade. Apesar da ausência de explícita indicação do que seja solidariedade, o desenho do Programa Maranhão indica que a solidariedade corresponde à junção de esforços relativos a ações públicas (estatal e não estatal) e privadas para a satisfação de direitos fundamentais e para o alcance da Justiça Social que, como dito anteriormente, segue a teoria de Rawls (1997).

Diante da ausência de conceituação, considera-se que o sentido da solidariedade apregoada pelo Programa Maranhão Solidário corresponde a uma “aliança política e de colaboração interclasses” que apresenta saídas à humanidade por meio do convívio solidário entre classes desiguais, nas sociedades dominadas pelo mercado (Gusmão, 2000 apud Duarte; Nunes, 2013), com fundamento na “redistribuição dos riscos sociais” (Westphal, 2008, p. 48).

Interessa perquirir, nesse contexto, se o programa em questão não é uma espécie de refilantropização, filantropia progressista ou mesmo do filantropocapitalismo. Tais vocábulos têm

como base a filantropia que, do ponto de vista etimológico, corresponde ao amor à humanidade, porém, na prática, assume variadas conotações/significados.

Num estudo sobre como os Estados Unidos lida com a pobreza, Silva e Oliven (2020) destacam que a filantropia é termo multifacetado cuja prática não é uma tarefa simples, pois seu universo é controverso e há múltiplas narrativas sobre sua prática. Os autores, assim, consideram que a filantropia é a laicização²⁰ da caridade cristã, é o fazer o bem, é socorrer os necessitados mais como uma virtude social do que como uma virtude cristã. A filantropia seria mais estratégica ou científica, na medida em que em vez de aliviar as necessidades básicas visa atacar, em tese, os problemas sociais em seu núcleo, encontrando uma solução para além do mero altruísmo.

O filantropocapitalismo (nova filantropia ou filantropia estratégica) e a filantropia progressista (ou filantropia para a justiça social) são vertentes da filantropia norte-americana (Silva; Oliven, 2020) que passam a ganhar adeptos em todo o mundo. No filantropocapitalismo, os praticantes (filantropos) se veem como investidores sociais e, como tal, aplicam técnicas e modos de pensar do mundo dos negócios à sua prática. Acrescentam:

Esse tipo de filantropia tem os seus apóstolos e os seus detratores. Seus admiradores descrevem o **filantropocapitalismo como um antídoto à morosidade da máquina burocrática do Estado em atender às necessidades sociais dos mais necessitados**. Eles argumentam que **o mercado ainda é o melhor mecanismo para regular a sociedade e que é preciso adotar métodos empresariais para desenvolver programas filantrópicos**. Do mesmo modo, fazem uma **apologia do lucro** como o que move as pessoas e as instituições. Logo, mercado e filantropia, longe de serem opostos, podem operar juntos.

A crítica à burocracia e aos processos governamentais e de agências multilaterais aparece repetidamente como justificativa para o fomento do setor filantrópico. No universo do filantropocapitalismo, o discurso que emerge e tenta se estabelecer como hegemônico é o do business. **Utilizam-se jargões como estratégia, orientação de mercado e medição de impacto**. Os atores desse campo procuram se distanciar de modelos de caridade que consideram paliativos e declaram buscar soluções efetivas para os problemas sociais (Silva; Oliven, 2020, p. 9-10, grifo nosso)

Citando Bishop e Green (2008), Silva e Oliven (2020, p. 11) consignam que tanto os governos de direita como de esquerda parecem cada vez mais interessados que indivíduos ricos lhe deem as mãos por meio da filantropia, argumentando que “mais que um problema com o dinheiro em si, o que é aliviado por meio desse tipo de filantropia é o mal-estar causado pela concentração de renda e a crescente desigualdade”.

²⁰ A despeito disso, Silva e Oliven (2020, p. 4) destacam que “não se deve ver os termos caridade e filantropia como antagônicos. A religião não está ausente na filantropia”. A caridade, por seu turno, tem como função precípua aliviar as necessidades básicas, vendo sintoma do problema e trabalhar sobre ele [o sintoma], quando a filantropia corresponde ao trabalho na raiz do problema a fim de alcançar um solução de longo prazo.

Já a filantropia progressista (ou filantropia para a justiça social) surge em suposta contraposição ao filantropocapitalismo e parte do pressuposto de que alternativas democráticas a um sistema neoliberal perpassam pelo engajamento de pessoas comuns em esforço solidário para subordinar a economia à política democrática e à reconstrução da economia global (Silva; Oliven, 2020, p. 17).

Seja sobre a égide do filantropocapitalismo ou da filantropia progressista (filantropia para a justiça social), é evidente, nessas vertentes, a autorresponsabilidade dos pobres e vulneráveis em buscar saídas para a situação de pobreza e de vulnerabilidade em que vivem, isto é, independentemente da atuação estatal. Veja-se:

A filantropia progressista atribui o protagonismo da mudança não somente às elites, mas principalmente aos grupos de base e aos movimentos sociais. Ao contrário da versão filantropocapitalista, que visa aliviar a pobreza por meio de projetos criados pelos próprios capitalistas, **a versão progressista da filantropia atribui às organizações de base a promoção de projetos de saída da pobreza e empoderamento dos pobres por eles mesmos, centrados nas demandas de movimentos sociais e ativistas.** A filantropia progressista procura mobilizar e sensibilizar doadores a investirem em comunidades e projetos de base (Silva; Oliven, 2020, p. 18, grifo nosso)

A refilantropização, por sua vez, corresponde à produção de serviços públicos pelo Terceiro Setor logo após a constitucionalização de direitos fundamentais em virtude da necessidade de ajustamento à nova ordem capitalista internacional, “onde as políticas ortodoxas de estabilização da economia, com suas restrições aos gastos públicos, reduzem e direcionam os investimentos sociais do Estado” (Yazbek, 1995, p. 10). Retorna-se, portanto, ao Estado Caritativo ou Assistencialista em que o enfrentamento da desigualdade será deixado à caridade pública ou a uma ação estatal evasiva e eventual, é a neobeneficência²¹.

Embasado em Ana Elizabeth Mota (1995), Montañó (2010) destaca que a cultura de crise dos anos 1980 e 1990 culminou numa nova modalidade de trato da questão social. De acordo com Valéria Almada Lima (2015), essa crise deslocou o enfrentamento da questão social da ótica da solidariedade universal, que fundamentou o *Welfare State*, para a solidariedade particular que fundamenta o atual movimento de refilantropização para o enfrentamento da questão social:

A nova estratégia de legitimação desloca-se da ideologia do bem-estar, dos benefícios sociais universais assegurados pelo Estado, para a mistificação dos conceitos de eficiência e qualidade, no que tange à oferta de serviços públicos; de democracia direta

²¹ Este termo foi utilizado por Draibe (1993) em artigo intitulado “As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas”, publicado na Revista USP, para se referir que a garantia de direitos mais se aproxima de um “favor” do Estado do que de uma responsabilidade decorrente de previsão constitucional.

e participativa, como instrumento de controle das políticas públicas, e **de solidariedade particular em oposição à solidariedade universal como forma privilegiada de enfrentamento da questão social.**

Isto significa **deslocar a estratégia de legitimação da órbita do Estado para a órbita da sociedade civil**, incluindo-se nesta o mercado, reificado pelos neoliberais, e uma esfera intermediária, denominada de “terceiro setor” ou de “setor público não estatal”, idealisticamente festejada pela nova esquerda. [...] (Lima, 2015, p. 9, grifo nosso) colocar os autores logo após a citação.

Converte-se, pois, em uma política social pensada de modo residual, para complementar o que não foi obtido por meio do mercado ou por meio de recursos familiares ou da comunidade. Razão pela qual, Yazbek (1995) considera que o avanço do ideário da “sociedade solidária” se coloca como alternativa face à limitação da ação social do Estado no neoliberalismo, “quer pelo papel de subsidiariedade que cabe ao Estado neste ideário, quer porque a lógica neoliberal confronta-se com o próprio pensamento igualitário na esfera pública” (Yazbek, 1995, p. 14).

No que tange ao incentivo do neoliberalismo à subsidiariedade entre o estatal e o privado, Yazbek (1995, p. 24) destaca que, por este princípio, “o Estado se desincumbe de deveres, entendendo-os como obrigação do cidadão, da família e da comunidade” e, em contrapartida, “realiza somente colaborações suplementares (as subvenções) às organizações sociais e somente executa ações emergenciais” (Yazbek, 1995, p. 24).

O Programa Maranhão Solidário, ao admitir que a prestação de direitos sociais por meio de parcerias tem como diretriz fundamental a ação integrada, complementar e descentralizada de recursos e ações, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos expressamente admite que a festejada solidariedade está imbricada à subsidiariedade, isto é, há redução da atuação direta do Estado, que passa a ser substituído, na localidade de cada projeto, pela atuação do terceiro setor. Ou seja, a solidariedade é de conotação neoliberal, não é sistêmica visto que reduz a atuação direta do Estado em face dos problemas sociais e da efetiva garantia de direitos.

Como anteriormente destacado, desde a sua criação, perpassando pela sua reestruturação, o Programa Maranhão Solidário trabalha com as categorias pobreza e vulnerabilidade, com maior ênfase às vulnerabilidades e suas interseccionalidades. A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, ao dispor sobre a organização da Assistência Social e, dentro dela, o Sistema Único de Assistência Social, consolidou normativamente as categorias risco e vulnerabilidade social, as quais ganham, a partir desse lapso temporal, maior enfoque acadêmico e social.

O vocábulo vulnerabilidade, apesar de sua larga utilização, é alvo de imprecisão conceitual. Dalla Corte et al. (2024, p. 214) destacam que vulnerabilidade seria “uma condição inerente a todos os seres humanos” e que compreende tanto a vulnerabilidade corpórea quanto as situações de desigualdade decorrentes das relações sociais, econômicas e institucionais, *verbis*:

A vulnerabilidade é uma condição inerente a todos os seres humanos. **Além da vulnerabilidade corpórea, há situações de vulnerabilidade decorrentes das relações sociais**, as quais são embutidas, inclusive de forma interseccional, a determinadas pessoas e grupos. Em outras palavras, **o ser humano que é naturalmente vulnerável pode, também, estar vulnerável**. As relações sociais, econômicas e institucionais que geram manifestações de vulnerabilidade, pois oprimem ou lesam direitos dos desprivilegiados, resultam em desigualdade, o que requer atuação responsiva do Estado. (Dalla Corte et al., 2024, p. 214, grifo nosso)

Também no sentido de que a vulnerabilidade é estado decorrente de situações e contextos individuais, bem como de situações e contextos coletivos, Carmo e Guizardi (2018) afirmam que a vulnerabilidade não é apenas de uma condição natural que não permite contestações e que necessariamente implicará sofrimento de danos.

Para os autores, o ser humano vulnerável é aquele que está mais suscetível a sofrer danos em razão de suas desvantagens para a mobilidade social e em função da fragilidade de sua cidadania, o que impede o alcance de patamares mais elevados de qualidade de vida em sociedade (Carmo; Guizardi, 2018).

Rubén Kaztman, sociólogo uruguaio com estudos e produção acadêmica dedicados à pobreza, desigualdade social e vulnerabilidade na América Latina, destaca o que se deve considerar por vulnerabilidade:

Por vulnerabilidad social entendemos la **incapacidad** de una persona o de un hogar para **aprovechar las oportunidades, disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos, para mejorar su situación de bienestar o impedir su deterioro**. Como el desaprovechamiento de oportunidades implica un debilitamiento del proceso de acumulación de activos, las situaciones de vulnerabilidad suelen desencadenar sinergias negativas que tienden a un agravamiento progresivo.

En el punto III mencioné que **las fuentes de vulnerabilidad social más importantes en la actualidad** tienen que ver con los fenómenos de **precariedad e inestabilidad laboral** vinculados al funcionamiento del **mercado** y con la **desprotección e inseguridad ligadas al repliegue del Estado** y el **debilitamiento de las instituciones** primordiales, familia y comunidad. (Kaztman, 2000, p. 281, grifo nosso)

Em tradução livre, para o autor uruguaio, a vulnerabilidade social corresponde à incapacidade de uma pessoa/família em aproveitar as oportunidades socioeconômicas disponíveis para melhorar ou prevenir a deterioração de seu bem-estar, o que culmina no

enfraquecimento da acumulação de ativos cujas repercussões negativas se agravam progressivamente. Para o autor, a insegurança e instabilidade laboral decorrentes do funcionamento do mercado, a desproteção e a insegurança decorrentes da redução da atuação do Estado e o enfraquecimento das instituições são as fontes mais importantes da vulnerabilidade social.

Acerca da vulnerabilidade, considerando Oliveira (1985), Yazbek (1995) destaca que o conceito econômico da vulnerabilidade, ainda que seja a base material para seu enquadramento, é insuficiente e incompleto, pois não especifica as condições pelas quais se ingressa no campo dos vulneráveis, além disso, “a vulnerabilidade virá da idade, do desemprego, da etnia, do gênero, do território, da representação política, etc” (Yazbek, 1995, p. 28, grifo nosso).

A autora reconhece que algumas situações de vulnerabilidades são próprias ao gênero humano ou mesmo decorrentes das formas com que as subjetividades lidam com as perdas, com os conflitos com a morte, com a separação, com as rupturas e com as doenças (Yazbek, 1995).

Já a pobreza, nas lições de Araújo e Sousa (2018, p. 37), pode ser compreendida como a condição social decorrente de determinações históricas e cuja expressão mais visível é a destituição das condições materiais necessárias à existência, estando relacionada a outras formas dominantes de repartição de riqueza coletivamente produzidas em sociedades reais, tais como bens, serviços e conhecimento. Para as autoras, “as privações materiais que se refletem em diferentes dimensões da vida, são, assim, resultado da desigual apropriação dessa riqueza em sociedades concretas”.

No mesmo sentido, Silva (2010) leciona que a pobreza tem natureza multidimensional, não podendo ser considerada como mera insuficiência de renda, na medida em que também inclui a desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida, o não acesso a serviços básicos, à informação, ao trabalho e a uma renda digna e, inclusive, à ausência de participação social e política.

Conforme Ribas (2007, p. 3), “pobreza e vulnerabilidade não são conceitos sinônimos, mas estão intrinsecamente relacionados, pois muitas famílias pobres estão certamente vulneráveis a privações futuras”, evidenciando que a pobreza, que é dimensional, está relacionada a uma privação presente, enquanto a vulnerabilidade diz respeito a risco de uma privação ou dano futuro.

O Programa Maranhão Solidário volta-se para o cuidado e para a promoção de direitos de pessoas pobres e em situação de vulnerabilidade social. Na forma prevista na legislação de regência, em que há referência também à pobreza, considera-se que a atuação por meio do

programa não se resume ao enfrentamento do aspecto econômico relacionado à pobreza ou vulnerabilidade. Há expressa indicação às interseccionalidades da vulnerabilidade. Desta feita, o conceito de vulnerabilidade proposto pelo Programa em avaliação aproxima-se com a noção de vulnerabilidade apresentada por Yazbek (1995) sob as lições de Oliveira (1985).

Araújo e Sousa (2018) destacam que no enfrentamento da pobreza prevalece o princípio da subsidiariedade estatal, o que considero também se aplicar ao enfrentamento das vulnerabilidades, *verbis*:

No enfrentamento à pobreza, ganham relevo propostas reiteradoras da desresponsabilização do Estado burguês em relação as demandas sociais. A romantização da caridade em detrimento do dever do Estado na garantia de direitos sociais é evocada na reedição do primeiro-damismo nas ações socioassistenciais direcionadas aos trabalhadores pobres. Na contramão da institucionalização, da politização e da profissionalização no atendimento às demandas sociais resultantes das desigualdades sociais erige-se a “ajuda” como um componente que desloca o social para um lugar secundário ou mesmo um apêndice na agenda governamental, um lugar desprovido de responsabilidade pública e de qualificação do atendimento às demandas da população. Um lugar onde as ações são operadas com recursos públicos, porém regidas por regras privadas fora das normas públicas (Araújo; Sousa, 2018, p. 45)

Isso acontece porque “as culturas liberal e neoliberal entendem o risco como uma questão de preocupação pessoal e individual” razão pela qual as incertezas da vida “devem ser enfrentadas e respondidas por cada um, de acordo com as suas possibilidades” (Yazbek, 1995, p. 27), não havendo um amplo compromisso coletivo da sociedade em evitar riscos, ou garantir efetivamente a cidadania e os direitos sociais, mas sim um auxílio do público ou do privado a um trabalho desenvolvido pelo terceiro setor ou setor público não estatal.

Nessa nova racionalidade governamental - o neoliberalismo – o Estado deixa de ser gestor de riscos e de protetor da população na medida em que

De acordo com a perspectiva neoliberal, o Estado providência, caracterizado, entre outras coisas, pelo intervencionismo excessivo, teria produzido no domínio social, por meio dos mecanismos de regulação da vida social – sobretudo os de seguridade social – uma série de males, entre os quais a criação de uma ‘cultura da dependência’, associada à erosão da responsabilidade individual, ao declínio do espírito empreendedor e à ilusão de uma sociedade sem riscos ou, pelo menos, de riscos reduzidos (Martins, 2012, p. 78)

Com a racionalidade neoliberal “os indivíduos passaram a ser quase integralmente responsáveis por tudo o que pode acontecer com suas vidas – acidentes, desemprego, velhice, doenças, e outros infortúnios” (Martins, 2012, p. 77). À vista disso, como decorrência da

diminuição do Estado, as relações entre ele e os indivíduos muda, abrindo espaço para a descentralização e para a subsidiariedade.

A repercussão da proposta neoliberal na política social brasileira, além da descentralização pautada na subsidiariedade, também culmina na focalização. A focalização das políticas públicas decorre tanto do desenvolvimento de ações voltadas para os mais pobres dentre os pobres e para os mais humilhados dentre os humilhados quanto da própria transferência de sua execução para entidades externas ao corpo estatal, que atuam de acordo com os problemas sociais que mais lhes sensibilizam e, com esteio na solidariedade, participam da disputa pelo fundo público (Pinheiro, 2025).

Para Di Pierro (2001), a focalização corresponde à ideia de que, sob condições de limitação de recursos, o investimento público é mais eficaz quando direcionado a porções do território nacional ou subgrupos populacionais para os quais esse benefício resulte maior impacto positivo.

Há “tendência de focalização de programas e serviços sociais para segmentos da população denominados pelos organismos internacionais como grupos em situação de risco social e/ou em vulnerabilidade social” (Arregui et al., 2023, p. 146) e são os próprios organismos internacionais que, por meio de metas globais e de critérios para acesso ao crédito, estabelecem quais os grupos que devem ser considerados como de investimento prioritário, posto que vulneráveis. Sempre com fundamento na melhor forma de alcançar o desenvolvimento econômico, a própria relação entre Estado e o Terceiro Setor no ciclo das políticas públicas é atingida.

O mesmo fenômeno se apresenta no bojo do Programa Maranhão Solidário: o Estado do Maranhão age em subsidiariedade, deixando, nas áreas dos projetos sociais contemplados pelo Programa o protagonismo na promoção de direitos sociais, com vistas a evitar a sobreposição de ações e a fragmentação de recursos. Por conseguinte, há uma dupla tendência: primeiro, de compartilhar a responsabilidade pelos riscos sociais com a sociedade civil; segundo, a de focalizar a intervenção social por meio da seleção dos mais pobres e mais vulneráveis dentre os pobres e os vulneráveis.

3.3 A pertinência do Maranhão Solidário como alternativa de intervenção social

Para aferir a pertinência do Programa Maranhão Solidário como alternativa de intervenção social parto do pressuposto de que há limites e condições à promoção de direitos

sociais num país de capitalismo tardio e dependente econômica e politicamente do capitalismo mundial, especialmente num cenário de crise estrutural que impõe uma espécie de arrocho constante.

Considerando, ainda, a eficácia vertical²² dos direitos fundamentais, gênero de que fazem parte os direitos sociais, que demandam especialmente prestações positivas por parte do Poder Público, reconheço a necessidade de as políticas públicas, especialmente as de cunho social, estarem atentas aos riscos sociais para efetivamente combatê-los e preveni-los.

De acordo com Yazbek (1995, p. 27),

A noção de risco, não implica somente a iminência imediata de um perigo, mas ela quer dizer também uma possibilidade de num futuro próximo ocorrer uma perda de qualidade de vida pela ausência de uma ação preventiva. A ação preventiva é irmã siamesa do risco, pois não se trata de tão só minorar o risco imediatamente, mas de criar prevenções para que este se reduza significativamente ou deixe de existir.

[...]

Esta noção de risco exige que a assistência social estabeleça quais as situações que tornam os cidadãos os mais sujeitados à vivência de risco ou que imprimem maior vulnerabilidade social. Portanto, definir o conteúdo próprio da política de assistência social exige estabelecer quais as vulnerabilidades sociais que devem ser cobertas por uma política de proteção social ou de seguridade social (grifo nosso).

Assim, o efetivo enfrentamento das vulnerabilidades e suas interseccionalidades e o efetivo enfrentamento da pobreza exigem que se considere não só situações de perigo imediato, mas que se desenvolvam também medidas de prevenção a tais condições sociais. Contudo, sob a racionalidade neoliberal, a gestão dos riscos sociais (acidentes, desemprego, velhice, doenças etc.) cabe precipuamente aos indivíduos e a sociedade civil por meio da descentralização e com fundamento na solidariedade.

Rememoro que a formatação do Programa Maranhão Solidário alia a descentralização – transferência da responsabilidade pela prestação de direitos sociais para o Terceiro Setor – com fundamento na solidariedade entre classes sociais para garantir a justiça social em benefício de populações em situação de pobreza e/ou vulnerabilidade social, especialmente as que são alvo de sobreposição de exclusões.

O referencial ético-político do Programa Maranhão Solidário é composto pela solidariedade, a cooperação interinstitucional por meio da descentralização horizontal em

²² Para Sarlet (2021), a eficácia vertical dos direitos fundamentais corresponde à oponibilidade do direito de um indivíduo em relação ao Estado enquanto a eficácia horizontal corresponde à oponibilidade do mesmo direito em relação a um outro particular.

direção à sociedade civil e pelo combate à pobreza e à vulnerabilidade social, os quais passam a ser avaliados nesta oportunidade.

A conjuntura econômica vigente estimula uma relação entre setores públicos (estatal e não estatal) e setor privado que se move com fundamento em solidariedades, benemerência, filantropia, caridade, mas que não necessariamente reforça a cidadania e o caráter de direitos, pois é marcado pela subsidiariedade da atuação estatal e pela tendência de focalização.

A constituição de uma sociedade livre, justa e solidária constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, de acordo com o art. 3º, inciso I, Constituição Federal. No mesmo nível de proteção, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais também considerados objetivos fundamentais de nossa nação (Brasil, 1988).

Para a Cármen Lúcia, ministra do Supremo Tribunal Federal,

O princípio constitucional da solidariedade tem, pois, no sistema brasileiro, expressão inegável e efeitos definidos, **a obrigar não apenas o Estado, mas toda a sociedade. Já não se pensa ou age segundo o ditame de ‘a cada um o que é seu’, mas ‘a cada um segundo a sua necessidade’**. E a responsabilidade pela produção destes efeitos sociais **não é exclusiva do Estado, senão que de toda a sociedade**” (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2008, voto da Ministra Cármen Lúcia no julgamento da ADI 2649, grifo nosso).

Citando Sérgio Massaru Takoi (2009), a ministra enfatiza, em seu voto na ADI 1003, que a solidariedade é valor político que defende e tutela tanto os bens individuais como os bens coletivos, mostrando o compromisso dos sacrifícios compartilhados, podendo ser compreendida no sentido de pertença, de partilha e de corresponsabilidade de todos os seres humanos à sorte ou vicissitudes dos demais (Brasil, 2018).

À vista da interpretação oriunda do guardião da Constituição brasileira, o Supremo Tribunal Federal, é possível perceber que a solidariedade prevista no Programa Maranhão Solidário se afasta do sentido de solidariedade preconizado pela Constituição Federal de 1988. Isso porque a solidariedade que é objetivo fundamental da República impõe corresponsabilidade e não subsidiariedade, ou seja, não impõe transferência de atuação do Estado para o setor público não estatal (Terceiro Setor) nem mesmo autoriza o esvaziamento da atuação direta estatal no campo dos direitos sociais.

Acerca da pobreza e da vulnerabilidade apregoadas pelo Programa Maranhão Solidário, considero pertinentes as lições de Yazbek (1995, p. 25) no sentido de que o fato de a assistência social “estar no campo dos chamados sem fins lucrativos, portanto, fora do mercado, e de seus

serviços não serem pagos diretamente, faz que ela seja associada à ideia de que é dirigida às pessoas que não podem pagar”. Isso faz com que seja preciso demonstrar a pobreza e a condição de ser necessitado para ter acesso às iniciativas sociais, *verbis*:

Esta característica tem suposto uma certa conduta perversa no campo dos serviços de assistência social: é preciso demonstrar a pobreza e a condição de ser necessitado para ter acesso. Esta área de ação governamental não tem se ocupado em identificar necessidades e, a partir destas, analisar demandas, estabelecer propostas e definir padrões, o que seria próprio de uma política pública, mas sim identifica pontualmente os necessitados. (Yazbek, 1995, p. 25).

Para a autora, a necessidade de medição da condição do necessitado, “ao invés de afiançar sua cidadania, opera aquilo que Sônia Fleury chama de ‘cidadania invertida’, pois é preciso mostrar que não tem, para ter acesso a alguma coisa precariamente” visto que “toda a necessidade será submetida ou terá seu atendimento submetido à comprovação da condição de necessitado” (Yazbek, 1995, p. 26).

Por meio da Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021, a vulnerabilidade social ganhou previsão constitucional, porém ainda com imprecisão ou atecnia, na medida em que: a) assegurou a todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social o direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda (art. 6º, parágrafo único); e b) estabeleceu como objetivo da assistência social a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza (art. 203, inciso V, CF).

Trata-se de conceito com viés econômico que não abarca de forma suficiente e completa as vulnerabilidades decorrentes de outros aspectos como idade, desemprego, etnia, gênero, origem territorial e representação política.

O Programa Maranhão Solidário é uma alternativa de intervenção social compatível com o ideário neoliberal, na medida em que assegura a proteção social de modo indireto, isto é, por meio de entidades sociais e sem fins lucrativos. A solidariedade pregada pelo referido programa aproxima-se da solidariedade que atende aos interesses do capital, pois se processa sob o manto do princípio da subsidiariedade e parte do pressuposto – implícito – de que o investimento público, sob condições de limitação de recursos, é mais eficaz quando direcionado aos subgrupos populacionais dos pobres e dos vulneráveis.

É compatível com este período histórico, num país de capitalismo tardio e dependente econômica e politicamente do capitalismo mundial, a estruturação de programas sociais com fundamento na teoria de justiça de Rawls (1997) que propõe que a justiça social é alcançada

quando as instituições sociais (constituição política e os principais acordos econômicos e sociais) distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão de vantagens provenientes da cooperação social.

Contudo, essa igualdade de condições apregoada por Rawls, internalizada pelo Programa Maranhão Solidário e incentivada pelos organismos internacionais, tem como base a concessão de certo nível de igualdade pelo Estado – direta ou indiretamente - a fim de que as pessoas, no fim, possam competir no mercado, o que culmina na meritocracia.

Embora Karl Marx (2012) não estabeleça um ideal de justiça a ser alcançado (Albinati, 2012), a nova possibilidade social que propunha – a sociedade comunista – pressupunha que a cada um deve ser dado de acordo com as suas capacidades e com as suas necessidades, *verbis*:

Na fase superior da sociedade comunista, quando houver desaparecido a subordinação escravizadora dos indivíduos à divisão do trabalho e, com ela, o contraste entre o trabalho intelectual e o trabalho manual; **quando o trabalho não for somente um meio de vida, mas a primeira necessidade vital; quando, com o desenvolvimento dos indivíduos em todos os seus aspectos, crescerem também as forças produtivas e jorrarem em caudais os mananciais da riqueza coletiva**, só então será possível ultrapassar-se totalmente o estreito horizonte do direito burguês e a sociedade poderá inscrever em suas bandeiras: **De cada qual, segundo sua capacidade; a cada qual, segundo suas necessidades!** (Marx, 2012, p. 33, grifo nosso)

De acordo com Costa (2024), ao prever que deve ser dado a cada um de acordo com suas capacidades e necessidades, Marx (2012) traz uma espécie de noção de “justiça distributiva” cuja expressão varia de acordo com as condições políticas e sociais vigentes em cada momento histórico, no capitalismo, no comunismo e na sociedade de transição.

Esta pesquisadora adere à concepção de vulnerabilidade trabalhada por Carmelita Yazbek (1995) e por Di Pierro (2001), por compreender que a desigualdade e a suscetibilidade de sofrer danos pode decorrer tanto de condições pessoais quanto de aspectos sociais, econômicos e institucionais. Contudo, considera que a atenção especial aos grupos vulneráveis não deve implicar subversão à lógica da cidadania, isto é, reforçando a focalização, mas sim, dando a cada um segundo a sua necessidade.

Assim, considero adequada à referência as interseccionalidades, pois, como destaca Yazbek (1995), há situações de vulnerabilidades que são próprias ao gênero humano e há aquelas que decorrem da forma com que as subjetividades lidam com as situações da vida (perdas, conflitos, morte, separação, rupturas, doenças etc).

Entendo que além da privação material (denominada de pobreza ou vulnerabilidade econômica) e seus respectivos reflexos, há relações sociais e institucionais (Dalla Corte et al.,

2024) que também geram situações de desigualdade que, de fato, devem ser objeto de atenção. Contudo, a atenção especial aos grupos vulneráveis e aos pobres não deve implicar subversão à lógica da cidadania, isto é, reforçar focalização, mas sim, dando a cada um segundo a sua necessidade.

Acerca da solidariedade, filio-me à Sousa (2007), quando diz que o problema não é a solidariedade em si, é a conotação que ela assume em tempos de neoliberalismo, isto é, a redução da atuação direta estatal com fundamento na necessidade de corte nos gastos públicos. E esta redução ocorre no Programa Maranhão Solidário, na medida em que a legislação de regência é categórica em afirmar que não haverá fragmentação de recursos nem sobreposição de atuação.

Esta avaliação não retira o valor da filantropia nem das ações de caridade. Considera-se que muitas dessas instituições chegam em lugares onde o Estado não chega a contento seja porque não consegue/não pode adentrar na intimidade das famílias ou mesmo porque não destinou efetiva atenção a determinado grupo ou parcela do território. Nesse contexto de ausência estatal, são as ações oriundas da sociedade civil que, no dia a dia, contribuem para a mitigação das consequências da desigualdade social por meio do acesso à alimentação, à educação e à saúde e da prevenção do acesso à criminalidade.

Contudo, não se pode festejar a apropriação das ações filantrópicas ou de caridade como mecanismos para substituir a atuação direta do Estado sob pena de se transformar direitos constitucionalmente previstos em objetos da refilantropização.

O desenho da descentralização e o desenho da solidariedade constantes do Programa Maranhão Solidário demonstram que a responsabilidade pela desigualdade social deve ser carregada pela sociedade civil, por meio de entidades sociais e de pessoas físicas doadoras de parcelas do ICMS de suas compras, apenas com um fomento por parte do Estado, caso seus serviços estejam compatíveis com as prioridades fixadas pelo Chefe do Poder Executivo - o que pode abrir margem para relações clientelísticas.

Tal desenho gera um afastamento entre o Estado e populações beneficiárias do programa que suportam as grandes transformações econômicas sem receber diretamente do Estado prestações compatíveis com as suas necessidades, mas recebe tratamento, de forma indireta por meio do Terceiro Setor.

4 A ENGENHARIA DO PROGRAMA MARANHÃO SOLIDÁRIO

Nesta seção, passa-se a avaliar a engenharia do Programa Maranhão Solidário. Para tanto, adotar-se-ão como referencial teórico do que seja avaliação de engenharia, as lições de Silva (2013, p. 79), a qual leciona que, na avaliação de engenharia, “o cerne das preocupações é a análise da consistência e da estruturação do plano em relação ao objetivos propostos”, julgando “a adequação dos mecanismos institucionais e dos recursos de todas as ordens para o tratamento do problema”, assim como a “pertinência formal e potencial de um programa, considerando-se a coerência interna de seus componentes”.

Adotar-se-á, como referencial empírico a Lei nº 12.271, de 16 de maio de 2024, com as alterações promovidas pela Lei nº 12.601, de 8 de julho de 2025, e pela Lei nº 12.671, de 6 de outubro de 2025. A avaliação de engenharia será restrita aos termos da referida norma por duas razões: a) primeiro, porque esta foi a legislação que melhor destrinchou os pormenores da execução do Programa Maranhão Solidário; b) segundo, porque se trata da legislação atualmente vigente.

Nesse passo, a avaliação terá como enfoque especialmente: a) a relação entre a consistência e estruturação do programa e os objetivos legalmente previstos; b) os mecanismos institucionais e recursos colocados à disposição da execução do programa; c) a coerência interna entre os componentes do programa; d) as prioridades estabelecidas e critérios de elegibilidade da população beneficiária; e) a articulação do programa com o Programa Nota Legal; e f) o modelo legalmente previsto para monitoramento e avaliação das parcerias.

Para tanto, serão consideradas tanto as justificativas apresentadas pelo Poder Executivo para a propositura da Lei nº 12.271, de 16 de maio de 2024, da Lei nº 12.601, de 8 de julho de 2025, e da Lei nº 12.671, de 6 de outubro de 2025, quanto o teor de cada norma propriamente.

A reestruturação do Programa Maranhão Solidário se deu por meio da Medida Provisória nº 437, de 03 de abril de 2024, encaminhada pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, por meio da Mensagem Governamental nº 18/2024. Na referida mensagem, o Poder Executivo justifica a reestruturação do Programa no princípio da eficiência, que impõe ao Poder Público a execução de serviços públicos “com presteza e rendimento funcional”, com vistas a obter a “qualidade da execução das atividades a seu cargo” (Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, 2024).

A supremacia do interesse público também foi indicada como justificativa para “o necessário e contínuo aprimoramento das atividades e serviços desenvolvidos pelo Estado do

Maranhão” (Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, 2024) por meio do Programa Maranhão Solidário. Referida medida provisória foi devidamente aprovada pelo Poder Legislativo, convertendo-se na Lei nº 12.271, de 16 de maio de 2024.

Depois de sua edição, referida norma sofreu duas alterações: a primeira, por meio da Medida Provisória nº 487, de 21 de maio de 2025, a qual expressamente admite que “diante de mudanças sociais e econômicas, torna-se essencial que as políticas públicas sejam adaptadas às novas realidades”. Nesse contexto, propôs, segundo consta da exposição de motivos, a modernização dos “mecanismos de controle, execução e gestão de ações do programa, reforçando a cooperação entre a administração pública e as organizações da sociedade civil”. Para o Poder Executivo, a medida “visa ampliar a articulação institucional e garantir maior eficiência na proteção de grupos vulneráveis” (Maranhão, 2025a). Referida medida provisória foi devidamente aprovada pelo Poder Legislativo, convertendo-se na Lei nº 12.601, de 8 de julho de 2025.

Por fim, mediante a Mensagem Governamental nº 71, de 22 de agosto de 2025, o Poder Executivo encaminhou novo projeto de lei para alterar a legislação que reestruturou o Programa Maranhão Solidário. Dessa vez, as alterações propostas buscavam “conferir equanimidade nas responsabilidades e competências da Secretaria de Estado Extraordinária de Políticas para as Comunidades (SEC) e da Secretaria de Estado Extraordinária de Representação Social (SRS)” (Maranhão, 2025b).

A justificativa do Poder Executivo foi no sentido de que a alteração proposta visava adequar a articulação institucional e garantir maior eficiência administrativa, assegurando a continuidade e melhoria das ações do Programa Maranhão Solidário. A proposta legislativa foi aprovada pela Assembleia Legislativa, convertendo-se na Lei nº 12.671, de 6 de outubro de 2025.

A avaliação da engenharia do Programa será realizada em três grupos:

Grupo I	Avaliação da consistência e estruturação do programa em face dos objetivos legalmente previstos e ao diagnóstico sobre o qual se funda o programa, bem como avaliação das prioridades estabelecidas e critérios de elegibilidade da população beneficiária
Grupo II	Avaliação dos mecanismos institucionais e recursos colocados à disposição da execução do programa e da coerência interna entre os componentes do programa, bem como avaliação da articulação do Maranhão Solidário com o Programa Nota Legal.
Grupo III	Avaliação do modelo de monitoramento e avaliação das parcerias.

O detalhamento da avaliação referente a cada grupo acima especificado constará das três seções secundárias seguintes.

4.1 Os objetivos, as prioridades e a população beneficiária do Programa Maranhão Solidário

Nesta seção, serão avaliados: a) a consistência e a estruturação do programa em face dos objetivos legalmente previstos e ao diagnóstico sobre o qual se funda o programa; e b) as prioridades estabelecidas e os critérios de elegibilidade da população beneficiária.

Para Jannuzzi (2023), um programa público consiste em um conjunto sistêmico de ações programadas e articuladas entre si com a intenção de atender a uma demanda pública específica inserida na agenda de prioridades de políticas de estado ou do governo vigente. Um programa público, como regra, é direcionado para a produção de um serviço de interesse comum, solução ou mitigação de um problema social vivenciado pela sociedade como um todo ou por grupos específicos.

Para o adequado cumprimento de sua finalidade, “o programa precisa explicitar de forma clara seus objetivos e o modelo de intervenção idealizado para orientar a produção de serviços ou abordar a solução do problema social” (Jannuzzi, 2023, p. 15). Acerca dos objetivos, Jannuzzi (2023, p. 16) destaca:

A forma pela qual se entende e é concebida cada problemática social determina os objetivos e desenho do programa. Além disso, como bem coloca Arretche (1999), **os programas passam por mudanças significativas em seus objetivos no seu período de implantação e ao longo de sua operação cotidiana.** Programas não são processos estáticos, mas, sim, dinâmicos e sua **capacidade de adaptação ao contexto de operação e realidade social** é um aspecto desejável. Como se tem colocado, programa público não é projeto de curta duração e alcance.

A explicitação clara de objetivos é essencial para o desenho de um programa, mas nem sempre é alcançada. Os problemas sociais são complexos e exigem abordagens multidisciplinares para que sejam compreendidos. A formulação de um programa social exige tanto a apreensão e recorte da questão social a ser tratada, de acordo com as percepções e significados de quem a elege como temática a ser tratada na agenda de prioridades políticas, quanto os esforços teóricos, metodológicos e operacionais para se configurar como um conjunto sistêmico de atividades voltado a atender propósitos específicos (Jannuzzi, 2023).

Relativamente ao objetivo do programa, rememoro que, por expressa previsão legal (art. 1º, *caput*, da Lei nº 12.271, de 16 de maio de 2024), o Maranhão Solidário tem por objetivo atender as populações em situação de vulnerabilidade social, garantindo a efetivação dos direitos fundamentais e sociais, conforme prioridades fixadas pelo Governador do Estado.

No que tange ao diagnóstico, a exposição de motivos encaminhada ao Poder Legislativo para justificar a apresentação da proposta legislativa de reestruturação do programa, bem como as alterações posteriormente realizadas, não especificaram as razões sociais ou administrativas que foram determinantes para esta modalidade de intervenção social com a roupagem trazida pelas legislações de 2024 e de 2025.

Ou seja, o Poder Executivo não descreveu a realidade social que considerou e que pretende enfrentar com o Programa Maranhão Solidário, especialmente após a sua reestruturação.

Apesar da ausência de descrição, na exposição de motivos da Medida Provisória nº 487/2025, convertida na Lei nº 12.601/2025, o Poder Executivo, ao dizer que pretende promover a “inclusão de populações em situação de vulnerabilidade” (Maranhão, 2025a) permite concluir que as ações do programa partem da percepção de situações de exclusão e de desigualdade social.

Das linhas e entrelinhas, extrai-se que o diagnóstico do Programa é no sentido da existência de exclusão e desigualdade social em prejuízo das pessoas em situação de vulnerabilidade social. Para combate desses problemas sociais – exclusão e desigualdade – o Poder Executivo reestrutura o Programa, estabelecendo como objetivo a satisfação dos direitos fundamentais dessas populações de acordo com as prioridades fixadas pelo Governador do Estado.

Interessa-nos, agora, a avaliação da consistência entre o diagnóstico sobre o qual se funda o programa e o objetivo nele expressamente previsto, bem como a avaliação acerca da forma como o programa se estruturou para atendimento desse benefício.

Entende-se por consistência, “o estado ou qualidade de uma coisa que promete ter durabilidade, solidez, veracidade, coerência, credibilidade, estabilidade”. Relativamente a um pensamento, teoria ou proposição refere-se à propriedade de não apresentar contradição (Michaelis, s.d.).

Assim, o Programa Maranhão Solidário parte do pressuposto (diagnóstico) da existência de exclusão e desigualdade sociais em prejuízo de pessoas em situação de vulnerabilidade

consideradas as interseccionalidades e, para tanto, propõe a adoção de estratégias para a satisfação dos direitos fundamentais destas populações.

De acordo com a Oxfam Brasil (2021), a desigualdade pode ser subdividida em três grupos principais, quais sejam: desigualdade econômica, desigualdade social e desigualdade política e “cada grupo reforça a composição e as características do outro, logo, eles estão intimamente relacionados e se autoperpetuam”. Acerca de cada grupo, elucida:

[A desigualdade] **social é oriunda de processos relacionais na sociedade. Ela condiciona, limita ou prejudica o *status* e a classe social de uma pessoa ou um grupo e, conseqüentemente, interfere em requisitos primários para a qualidade de vida**, tais como liberdade de expressão, de escolha, satisfação no trabalho e acesso a direitos básicos como voto, saúde, educação, habitação e saneamento básico.

[...]

Já a **desigualdade econômica** refere-se à **concentração de renda e riqueza**, enquanto a **política** remete à **diferença de direitos de participação política e baixos níveis de inclusão em processos decisórios na cidadania**.

Além das três divisões, a desigualdade pode ser agrupada como vertical ou horizontal.

Desigualdades verticais

As desigualdades verticais são **baseadas no conceito de verticalização da riqueza e renda**. A palavra “vertical” significa desigualdades baseadas na divisão entre as pessoas no topo e na base social.

Desigualdades horizontais

As desigualdades horizontais **existem entre grupos diferentes e são baseadas em aspectos identitários**. A de **gênero** está na vanguarda, enquanto outras desigualdades horizontais incluem aquelas baseadas na **etnia, raça, casta, religião, orientação sexual e deficiências**. (Oxfam Brasil, 2021, não paginado, grifo nosso)

A despeito da divisão, não se pode considerar que um “tipo de desigualdade ocorre primeiro em detrimento das demais, por isso, essa é uma formação circular” (Oxfam, 2021).

Conforme a Oxfam Brasil (2021), uma família vítima da má distribuição de renda possivelmente terá crianças em situação de insegurança alimentar. Com a saúde comprometida, aprenderão menos na escola e terão menores chances de realização profissional. Além disso, a desigualdade espacial²³ - outra espécie de desigualdade horizontal - também condiciona o acesso a direitos básicos como educação, saúde e saneamento básico (Oxfam, 2021).

²³ A desigualdade espacial está relacionada com a localização geográfica comum em áreas urbanas e rurais com divisão em grandes centros urbanos formados por um núcleo econômico, social e político central, e áreas periféricas, onde são estabelecidas as comunidades. Nessas regiões periféricas, conhecidos por suas condições precárias, há maior vulnerabilidade a desastres naturais, violência e elevada estigmatização, alta a concentração de pessoas de baixa renda, o que implica menores oportunidades de emprego e de crescimento e condiciona o acesso a direitos básicos como educação, saúde e saneamento básico (Oxfam, 2021).

Por outro lado, para tratar da exclusão social no contexto capitalista, imperiosas as lições de Martins (1997, p. 28), segundo o qual “a palavra exclusão nos fala, possivelmente, de um lado, da necessidade prática de uma compreensão nova daquilo que, não faz muito, todos chamávamos de pobreza”.

Para o autor, a exclusão nasce com a sociedade capitalista e “o discurso corrente sobre exclusão é basicamente produto de um equívoco, de uma fetichização, a fetichização conceitual da exclusão”, pois “rigorosamente falando, só os mortos são excluídos” (Martins, 1997, p. 27). Assim, destaca que a sociedade capitalista exclui para incluir segundo sua própria lógica, e que tal inclusão ocorre, por vezes, sob o aspecto plano econômico, mas com deformações nos planos social e moral, *verbis*:

O capitalismo na verdade desenraíza e brutaliza a todos, exclui a todos. Na sociedade capitalista essa é uma regra estruturante: todos nós, em vários momentos de nossa vida, e de diferentes modos, dolorosos ou não, fomos desenraizados e excluídos. **É próprio dessa lógica de exclusão a inclusão. A sociedade capitalista desenraíza, exclui, para incluir,** incluir de outro modo, segundo suas próprias regras, **segundo sua própria lógica.** O problema está justamente nessa inclusão.

[...]

A sociedade moderna está criando uma grande massa de população sobrando, que tem pouca chance de ser de fato reincluída nos padrões atuais do desenvolvimento econômico. Em outras palavras, **o período da passagem do momento da exclusão para o momento da inclusão está se transformando num modo de vida,** está se tornando mais do que um período transitório.

[...]

[...] esse modo de vida. Ele parece uma coisa nova, um **modo de vida do excluído que não consegue ser reincluído.** Esse modo de vida se expressa também, e especialmente, na criatividade dos excluídos, que vocês fizeram questão de destacar (e ao fazê-lo negaram completamente o sentido da palavra exclusão). **Essa reinclusão, porém, se dá no plano econômico: a pessoa consegue ganhar alguma coisa para sobreviver, mas não se dá no plano social. A pessoa não se reintegra numa sociabilidade "normal". A reintegração não se dá sem deformações no plano moral;** a vítima não consegue se reincluir na moralidade clássica, baseada na família, num certo tipo de ordem.

[...]

É exatamente o caso delas que revela o lado oculto ou que nós queremos ocultar dessa inclusão: **elas se integram economicamente, mas se desintegram moral e socialmente.** O mesmo acontece em vários outros: nas favelas, cortiços, invasões. **Já não é o mundo dos pobres, porque as pessoas são reincluídas economicamente, em vários graus e de diferentes modos, que no fundo comprometem radicalmente sua condição humana.** (Martins, 1997, p. 32 -34, grifo nosso).

Por essa razão, Martins (1997) considera que aquilo que hoje é chamado de exclusão consiste, na verdade, no conjunto das dificuldades, dos modos e dos problemas de uma inclusão precária e instável, que reserva lugares residuais àqueles que estão sendo alcançados pela nova desigualdade social produzida pelas grandes transformações econômicas.

A criação do Programa Maranhão Solidário, conforme informações prestadas pela Casa Civil, foi proposta em 2017, pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP) visando à efetivação de direitos humanos, ao combate à pobreza e ao enfrentamento das desigualdades sociais por meio do fortalecimento dos projetos sociais de cunho solidário. Veja-se trecho de exposição de motivos encaminhada pela SEDIHPOP para criação do Programa:

O Maranhão apresenta um **contexto de desigualdades consideráveis**, refletidas nos indicadores sociais herdados, que **impõem ao Poder Público e à sociedade civil empreenderem esforços** para a consecução de políticas públicas, bem como **ações diretamente realizadas pelos agentes sociais** nos diversos municípios do Estado. O Programa ora instituído visa promover **parcerias** entre a Administração Pública Estadual e as Organizações da Sociedade Civil **para fortalecimento dos projetos sociais destinados às ações de cunho solidário, visando à efetivação de direitos humanos e combate à pobreza, no enfrentamento às desigualdades sociais.** (Maranhão, 2017, p. 3, grifo nosso)

No mesmo sentido, quando da reestruturação, o Poder Executivo dispõe que o Programa Maranhão Solidário visa satisfazer os direitos fundamentais das populações vulneráveis consideradas as interseccionalidades que sobre elas atuam.

Considero que há consistência/coerência entre o diagnóstico e o objetivo do Programa, na medida em que a desigualdade e exclusão social ou inclusão subalternizada somente podem ser combatidas com a efetiva garantia dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos.

Não se pode esquecer, contudo, que o Estado exerce funções contraditórias em razão das exigências da reprodução do capital e das necessidades da reprodução dos trabalhadores. Em virtude disso, “suas políticas refletem assim as ambiguidades resultantes das tensões e dos conflitos entre os interesses em jogo” (Yazbek, 2016, p. 34).

Por essa razão, dado o contexto vigente, deve-se tomar cuidado para que a parceria entre Estado e entidades sociais no âmbito das políticas públicas para combate à exclusão e à desigualdade sociais, sob o discurso da inclusão, na prática, não reitere a exclusão ao estimular a compreensão de bem-estar daquilo que é direito e incluir de forma subalternizada²⁴.

De outro lado, no que diz respeito às prioridades estabelecidas e os critérios de elegibilidade da população beneficiária, rememoro que, com a reestruturação promovida pela Lei nº 12.271, de 16 de maio de 2024, o Programa Maranhão Solidário voltou-se expressamente

²⁴ Para Yazbek (2016, p. 35), a inclusão de forma subalternizada e a compreensão de bem-estar daquilo que é direito, na prática, reitera a exclusão, a qual não é um movimento unívoco do Estado, pois a relação entre Estado e sociedade “é uma relação que, contraditoriamente, contém um espaço para luta pela conquista de direitos sociais”.

para o atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social, em conformidade com as prioridades fixadas pelo Governador do Estado.

Demais disso, há expressa indicação de que o atendimento das populações vulneráveis considerará a interseccionalidade no que tange à infância, adolescência, população idosa e diversos arranjos familiares, bem como apoiará iniciativas voltadas para o combate à pobreza, promoção da segurança alimentar e nutricional, da educação, da cultura, da saúde, do esporte, da capacitação, do empreendedorismo, de renda e que impulse os índices de desenvolvimento humano.

No que diz respeito às prioridades do Programa Maranhão Solidário, destaco que essas são fixadas de acordo com as prioridades do Governador do Estado. Acerca disso, pertinente registrar que “o estabelecimento de prioridade é uma decisão política do mais alto nível”, mas é “inviável sem conhecimentos técnicos adequados” (Cohen e Franco, 2012, p. 30).

Ao tratar das diferentes racionalidades no contexto da formulação de políticas públicas, Cohen e Franco (2012) retomam os ensinamentos do economista Pêrsio Arida (1987) no sentido de que a preparação de qualquer decisão tem que ser técnica, *verbis*:

[...] convém refletir sobre as relações entre a decisão política e o apoio técnico que ela requer. As diferentes racionalidades que estão presentes na formulação e execução da política social geram conflitos. **Existem âmbitos que são próprios dos políticos, e outros que correspondem aos técnicos.** Como não é fácil definir os limites entre eles, chega-se inclusive a negar a necessidade de respeitar a existência de um ou de outro. **Em algumas ocasiões, falta o substrato técnico e as decisões são tomadas sem base suficiente para que possam alcançar resultados eficazes.** Em outras situações, se tende a supervalorizar o papel dos técnicos, afirmando que as decisões apenas devem inspirar-se em suas recomendações e considerando os políticos como fatores que tendem a prejudicar o bom traçado das políticas.

Convém reconhecer, portanto, a existência dessas racionalidades e fixar critérios para esclarecer posições. **Pode afirmar-se que “as decisões últimas da sociedade são de caráter político; mas a preparação de qualquer decisão tem que ser técnica”** (ARIDA, 1987: 128).

O problema está em definir com maior precisão o âmbito no qual atuam uma ou outra. “Existe um ponto além do qual as decisões são políticas”. Entretanto, **convém fixar um critério: “A arte da boa condução econômica (e social, pode acrescentar-se) é estender ao máximo o limite da esfera técnica de decisão”.** “É preciso esticar a racionalidade técnica - o que a Escola de Frankfurt chamaria racionalidade instrumental - ao seu limite”. E deixar para a decisão política apenas o estritamente político. Entretanto, **em muitos casos se faz o contrário: “começa-se pelo imperativo político e deixa-se para a racionalidade instrumental apenas o resíduo do processo decisório”** [...] (Cohen e Franco, 2012, p. 67, grifo nosso).

Isso implica dizer que, no contexto das políticas públicas, a decisão política precisaria vir acompanhada de um apoio técnico, especialmente nos campos onde se alocam recursos de

montante não desprezível, a exemplo dos programas sociais, sob pena de a racionalidade instrumental ceder ao imperativo político e a política social não reunir a necessária solvência técnica (Cohen; Franco, 2012).

Relativamente ao programa em avaliação, destaco que, por expressa previsão legal (art. 1º, Lei nº 12.271, de 16 de maio de 2024), o atendimento das populações em situação de vulnerabilidade (satisfação dos direitos fundamentais) dar-se-á de acordo com as prioridades do Governador do Estado, o que remete à existência de um imperativo político.

Por atecnia, ou não, a prevalência da decisão política é explicitada no corpo da legislação vigente que rege o Programa Maranhão Solidário. Tal previsão merece cautela, especialmente porque abre a interpretação de que a formação da agenda política deve ser construída por meio de um processo coletivo, à vista dos problemas relevantes para gestores públicos e comunidades (Jannuzzi, 2023), e não a partir da prevalência de único sujeito, seja ele o governante eleito, um técnico do setor público ou mesmo de um pesquisador acadêmico.

A prevalência da decisão política, especialmente no contexto de um programa social tal como o Maranhão Solidário, deve ser levada com cautela, sobretudo porque as estratégias no âmbito assistencial, conforme Yazbek (2016) são historicamente marcadas pelo favor, pelo apadrinhamento, pelo clientelismo e pelo mando, formas enraizadas na cultura política brasileira que reproduzem a cidadania invertida²⁵ e estimulam relações de dependência, baseadas na reciprocidade e nas relações de dependência pessoal, deferência e lealdade, especialmente em relação a sujeitos ligados à política - e isso pode acontecer tanto em relação com pessoas físicas quanto com relação a pessoas jurídicas, a exemplo de entidades sociais sem fins lucrativos.

A reestruturação do Programa Maranhão Solidário, ao enfatizar as prioridades do Chefe do Poder Executivo, abre margem para as já tratadas relações clientelísticas que, conforme tratado por Guilhon (2018, p. 2), estão incrustadas na história deste Estado, sendo válido referenciar o vitorinismo - dinâmica política de domínio do então senador Vitorino Freire que manipulou o jogo político neste Maranhão de 1946 até aproximadamente 1965 por meio de ação clientelista e mandonismo aberto (Guilhon, 2018, p. 1).

²⁵ Yazbek (2016, p. 66) explica que a noção de "cidadania invertida" foi proposta por Sônia Maria Fleury Teixeira (1989) e refere-se à condição política em que um indivíduo entra em relação com o Estado quando se reconhece como um não-cidadão, submetendo-se a rituais comprobatórios de sua condição de carência e miséria. "É pelo reconhecimento de sua incapacidade de exercer a condição de cidadão que o indivíduo recorre à assistência social e, como necessitado, estabelece com o Estado uma relação de beneficiário, uma relação de cidadania invertida".

No que tange aos critérios de elegibilidade do público-alvo do Programa Maranhão Solidário, a avaliação dar-se-á sob dois aspectos, quais sejam: a) direcionamento das ações às populações em situação de vulnerabilidade; b) seleção das entidades sociais.

No que concerne ao direcionamento das ações às populações em situação de vulnerabilidade, cabe reiterar que a legislação de regência do Maranhão Solidário não estabelece o significado do referido vocábulo (vulnerabilidade) para os fins do programa social.

Com a edição da Emenda Constitucional nº 114, de 2021, a Constituição Federal (art. 6º, parágrafo único, e art. 203, inciso VI) passou a estabelecer que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social e terá por objetivo, dentre outros, a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. Para tanto, todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo Poder Público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária.

Trata-se da constitucionalização de um termo que, há muito, já circulava no contexto da política social. A vulnerabilidade tratada pelo texto constitucional vigente tem enfoque no aspecto econômico, abordagem a que não se limita ao Programa Maranhão Solidário. Apesar de não ter estabelecido o conceito de vulnerabilidade, a legislação estadual estabelece que serão consideradas as interseccionalidades no que tange à infância, adolescência, população idosa e diversos arranjos familiares.

Isso implica dizer que os projetos e entidades sociais apoiados devem ter como público-alvo populações vulneráveis, abarcando-se projetos voltados para combate à pobreza, promoção da segurança alimentar e nutricional, da educação, da cultura, da saúde, do esporte, da capacitação, do empreendedorismo, de renda e que impulsionem os índices de desenvolvimento humano.

A reestruturação do Maranhão Solidário teve como fundamento a concretização do princípio da eficiência, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, relacionando-o com a “execução dos serviços públicos com presteza e rendimento funcional” e com a necessidade de “reorganização da estrutura administrativa com vistas a obter a qualidade da execução das atividades a seu cargo” (Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, 2024).

Conforme destacado na seção “Programa Maranhão Solidário: a necessária reconstrução do contexto de sua emergência”, o neoliberalismo é um conjunto complexo, incoerente e instável e até mesmo contraditório de práticas que são organizadas sob a lógica da

universalização das relações sociais baseadas no mercado. Esse conjunto complexo introduz novos valores, sensibilidades e relacionamentos, bem como estimula a adoção de novas formas de governar com novas subjetividades (Ball, 2022).

Quando da alteração da Lei n. 12.271, de 16 de maio de 2024, legislação de reestruturação, o Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 36/2025, encaminhou nova Medida Provisória (Medida Provisória nº 487, de 21 de maio de 2025), por meio da qual estabelece que o Maranhão Solidário visa promover o desenvolvimento social e econômico, assegurando a inclusão de populações em situação de vulnerabilidade e que, diante das mudanças sociais e econômicas, torna-se essencial que as políticas públicas sejam adaptadas às novas realidades. Isso implica dizer que as alterações promovidas pelo Poder Executivo durante os anos 2024 e 2025 necessariamente decorrem de mudanças sociais e econômicas de base neoliberal, teoria econômico-política que hoje vigora em uma espécie de hegemonia ou não oposição ativa (Filgueiras, 2006). De acordo com Jannuzzi (2023), agentes internacionais como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Organização das Nações Unidas (ONU) afetam a economia e a política interna dos países.

Isso ocorre por meio do estabelecimento de metas globais, bem como por meio de condições para liberação de crédito. Acerca da vulnerabilidade, merece destacar que, dentro da Agenda 2030, o ODS nº 01 consiste em “Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares”, desmembrando-se em metas que tratam da vulnerabilidade.

Dentro da Meta 1.3²⁶, o Brasil propõe-se a “Assegurar para todos, em nível nacional, até 2030, o acesso ao sistema de proteção social, garantindo a cobertura integral dos pobres e das pessoas em situação de vulnerabilidade” (IPEA, 2019a). Relativamente à Meta 1.4²⁷, o

²⁶ **Meta 1.3 - Nações Unidas:** Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis. Relativamente ao **Brasil**, a **meta** refere-se a “*Assegurar para todos, em nível nacional, até 2030, o acesso ao sistema de proteção social, garantindo a cobertura integral dos pobres e das pessoas em situação de vulnerabilidade*”, tendo como **indicador** 1.3.1 - Proporção da população abrangida por regimes de proteção social, por sexo e para os seguintes grupos populacionais: crianças, população desempregada, população idosa, população com deficiência, mulheres grávidas, crianças recém-nascidas, pessoas que sofreram acidentes de trabalho, população em risco de pobreza e outros grupos populacionais vulneráveis (IPEA, 2019a).

²⁷ **Meta 1.4 - Nações Unidas:** Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças. No **Brasil**, a **meta** refere-se a “*garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade, tenham acesso a serviços sociais, infraestrutura básica, novas tecnologias e meios para produção, tecnologias de informação e comunicação, serviços financeiros e segurança no acesso equitativo à terra e aos recursos naturais*”, tendo como **indicadores:** 1.4.1 - Proporção da população que vive em domicílios com acesso a serviços básicos e 1.4.2 - Proporção da população adulta total com direitos de posse da terra garantidos, com documentação legalmente reconhecida e que percebe os seus direitos à terra como seguros, por sexo e por tipo de posse (IPEA, 2019a).

Brasil pretende garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade, tenham acesso a serviços sociais, infraestrutura básica, novas tecnologias e meios para produção, tecnologias de informação e comunicação, serviços financeiros e segurança no acesso equitativo à terra e aos recursos naturais (IPEA, 2019a).

Por fim, na Meta 1.5²⁸, o Brasil compromete-se a construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, bem como reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais (IPEA, 2019a).

Ou seja, há um contexto internacional (metas globais que condicionam o acesso ao crédito) e nacional (adoção das metas globais) que reverberam nos entes subnacionais moldando as posturas dos agentes públicos, como bem admitido pelo Executivo, e impondo, diante das mudanças sociais e econômicas, a adaptação das políticas públicas às novas realidades.

O critério de elegibilidade do Programa Maranhão Solidário é o pertencimento às populações de vulnerabilidade social, categoria que integra a Agenda 2030 da ONU e de demais organismos internacionais. Trata-se de critério restrito que exprime a tendência neoliberal de focalização de programas e serviços sociais para segmentos populacionais em que, sob condições de limitação de recursos, o investimento público seja mais eficaz ou resulte em maior impacto positivo.

Por fim, quanto à elegibilidade ou seleção das entidades sociais participantes do Programa Maranhão Solidário, destaco que a seleção, via de regra²⁹, ocorre mediante chamamento público, deflagrado por edital com vistas a assegurar a observância dos princípios

²⁸ **Meta 1.5 - Nações Unidas:** Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais. No Brasil, a meta refere-se a “*construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais*”, tendo como indicadores: **1.5.1** - Número de mortes, pessoas desaparecidas e pessoas diretamente afetadas atribuído a desastres por 100 mil habitantes; **1.5.2** - Perdas econômicas diretas atribuídas a desastres em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) global; **1.5.3** - Número de países que adotaram e implementaram estratégias nacionais de redução de risco de desastres em linha com o Quadro de Sendai para a Redução de Risco de Desastres 2015-2030; e **1.5.4** - Proporção de governos locais que adotam e implementam estratégias locais de redução de risco de desastres em linha com as estratégias nacionais de redução de risco de desastres (IPEA, 2019a).

²⁹ O art. 12 Lei nº 12.271/2024 prevê os casos em que o chamamento público será inexigível. De acordo com o referido dispositivo, será considerado inexigível o chamamento público quando da inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando: a) o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos; e b) a parceria decorre de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária.

da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo (art. 5º, inciso VI, da Lei nº 12.271/2024) e com rigor técnico.

De acordo com a legislação de regência, somente poderão participar da seleção para o Programa Maranhão Solidário as organizações da sociedade civil que, dentre outros requisitos³⁰, estejam sediadas no Estado do Maranhão há pelo menos dois anos, que tenham seus objetivos voltados para a promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, que tenham experiência prévia na realização do objeto da parceria ou de natureza semelhante, bem como que tenham instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria de acordo com as metas estabelecidas.

Quanto às situações que impedem a participação de entidades sociais no Programa Maranhão Solidário, essas estão previstas no art. 17 da Lei nº 12.271/2024, dando-se destaque à impossibilidade de participação de entidade que tenha sido omissa no dever de prestar contas em parceria anteriormente celebrada, a que tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau³¹.

³⁰ **Art. 14.** Para celebrar as parcerias as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente os seguintes requisitos: I - ser constituída e sediada no Estado do Maranhão;

II - objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;

III - que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta;

IV - possuir:

a) no mínimo, dois anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ;

b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;

c) instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas.

³¹ **Art. 17.** Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que se enquadrar nas seguintes hipóteses:

I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se:

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados;

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição;

Assim, quanto à elegibilidade formal das entidades considera-se haver, do ponto de vista legal, suporte normativo para a garantia da isonomia, da impessoalidade, moralidade, publicidade, probidade administrativa e para o julgamento objetivo para a seleção das organizações sociais.

Não obstante, quanto ao critério de elegibilidade do público-alvo, evidente que o critério restrito - pertencimento às populações de vulnerabilidade social – decorre da tendência neoliberal de focalização de programas e serviços sociais a fim de assegurar que investimento público aparente ser mais eficaz ou resulte em maior impacto positivo.

4.2 Dos mecanismos institucionais e da articulação com Programa Nota Legal (Nota Solidária)

A parceria - em sentido amplo - entre Poder Público e entidades sociais sem fins lucrativos por meio do Programa Maranhão Solidário pode se dar por meio de: a) chamamento público para formalização de acordo de cooperação, termo de fomento ou termo de colaboração; b) oferecimento de cursos profissionalizantes para a capacitação técnica e profissional de membros da sociedade civil e de integrantes de entidades sociais participantes com o objetivo de fomentar a geração de emprego, renda e desenvolvimento econômico no Estado; e c) destinação, pelos cidadãos, de parcela do ICMS às entidades por meio do Programa Nota Legal/Nota Solidária.

c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo;

V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:

a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;

b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

a) cujas contas relativas a parceria tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;

b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

§ 1º - Nas hipóteses deste artigo, é igualmente vedada a transferência de novos recursos no âmbito de parcerias em execução, excetuando-se os casos de serviços essenciais não podem ser adiados sob pena de prejuízo ao erário ou a população, desde que precedida de expressa e fundamentada autorização do dirigente máximo do órgão ou entidade da administração pública, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Em qualquer das hipóteses previstas no caput, persiste o impedimento para celebrar parceria enquanto não houver o ressarcimento do dano ao erário, pelo qual seja responsável a organização da sociedade civil ou seu dirigente.

§ 3º - A comprovação de inexistência de impedimentos deverá ser feita por meio de declarações firmadas pelo representante legal da organização, acompanhadas da documentação pertinente, observada a legislação aplicável (Acrescido pela Lei nº 12.601, de 8 de julho de 2025).

No que tange aos recursos financeiros disponíveis para a execução do Programa, o art. 30 da Lei nº 12.271/2024 estabelece que esses decorrerão de: a) dotações orçamentárias reservadas à Secretaria de Estado Extraordinária de Políticas para as Comunidades (SEC) e à Secretaria de Estado Extraordinária de Representação Social (SRS), percentualmente idênticas para cada Secretaria; b) fundos públicos e privados; c) repasses, subvenções e contribuições; d) emendas parlamentares; e) transferências realizadas por pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, nacionais ou internacionais e f) verbas oriundas de convênios e acordos firmados com entidades públicas estaduais, federais e estrangeiras.

É previsto, ainda, que para a execução dos projetos e das ações vinculadas ao Programa Maranhão Solidário, poderão ser estabelecidas parcerias técnicas e operacionais, visando à otimização dos referidos recursos financeiros e à efetividade na implementação das ações.

Como especificado na Seção “Solidariedade e Vulnerabilidade: interesses em disputa”, a mútua cooperação entre as entidades sociais e o Poder Executivo pode ser dar por meio das parcerias – em sentido estrito – regidas pela Lei nº 13.019/2014, as quais abrangem a formalização de termo de fomento, acordo de cooperação e termo de cooperação, a depender da origem da proposição (se oriunda da administração pública ou da entidade social), bem como da ocorrência, ou não, da transferência de recursos financeiros entre as partes. Nesses casos, a seleção ocorre, como regra, por meio de seleção via edital de chamamento público, ressalvados os casos de singularidade do objeto da parceria, de subvenção autorizada em lei específica e de obrigação decorrente de acordo, ato ou compromisso internacional.

No que tange aos cursos profissionalizantes, na forma dos arts. 26 e 27 da Lei nº 12.271/2024, os cursos serão oferecidos pelo Poder Executivo por meio do Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IEMA), da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA), de outras instituições de ensino, públicas ou privadas, sem fins lucrativos, bem como autarquias e demais instituições habilitadas.

Tais cursos tanto se destinarão aos membros das instituições quanto ao público por elas atendido, podendo, inclusive, serem realizados em regime de cooperação compartilhada, assegurando às instituições a possibilidade de indicação de instrutores. Por expressa autorização legal (art. 26, § 2º, e art. 27 da Lei nº 12.271/2024), tanto os instrutores quanto os alunos poderão receber bolsa-formação como incentivo à frequência e à participação nesta modalidade de intervenção social através do Maranhão Solidário.

Por fim, a execução do Maranhão Solidário em interlocução com o Programa Nota Legal. O Programa de Estímulo à Cidadania Tributária do Estado do Maranhão (Programa Nota Legal), regido pela Lei nº 10.279, de 10 de julho de 2015, tem como principal objetivo incentivar os adquirentes de mercadorias, bens e serviços de transporte interestadual e intermunicipal a solicitarem do fornecedor o documento fiscal.

A emissão do documento fiscal permite que Fisco tenha controle das operações da empresa e, assim, possa aferir se o pagamento dos tributos se deu no montante devido. Para compelir tal emissão, são oferecidas benesses aos consumidores a fim de que eles próprios exijam dos fornecedores o documento fiscal. O consumidor participante do Nota Legal poderá receber parte do ICMS incidente na compra e doá-lo a entidades sem fins lucrativos, por meio do Programa Maranhão Solidário.

Essa estratégia já estava prevista desde a gênese do Programa Maranhão Solidário, contudo, com a edição da Lei nº 12.601, de 8 de julho de 2025, passou a formalmente se chamar de Nota Solidária, sendo, inicialmente, de coordenação conjunta da SEC e da SRS, em regime de colaboração integrada com a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ).

O credenciamento de entidades sem fins lucrativos no âmbito do Programa Nota Solidária era de competência da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES), em conjunto com a SEFAZ. À SEFAZ competia também a operacionalização, a gestão e o controle dos créditos do ICMS destinados às entidades cadastradas no Programa Nota Solidária.

Contudo, com a edição da Lei nº 12.671, de 6 de outubro de 2025 (art. 31 da Lei nº 12.271/2024³²), o credenciamento das entidades deixa de ser feito pela SEDES, em colaboração com a SEFAZ, e passa a ser feito diretamente pela SEC e pela SRS, de forma autônoma através

³² **Art. 31.** As ações vinculadas ao Programa Maranhão Solidário, previstas no art. 3º, inciso II, desta Lei, passam a ser formalmente denominadas Nota Solidária, cuja coordenação será exercida pela Secretaria de Estado Extraordinária de Políticas para as Comunidades (SEC), e pela Secretaria de Estado Extraordinária de Representação Social (SRS), conjuntamente, e em regime de colaboração integrada com a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), nos termos da Lei nº 10.279, de 10 de julho de 2015, e seus atos normativos complementares.

§ 1º - O **credenciamento de entidades sem fins lucrativos** no âmbito do Programa Nota Solidária será de competência da Secretaria de Estado Extraordinária de Políticas para as Comunidades (SEC) e da Secretaria de Estado Extraordinária de Representação Social (SRS), sendo feito de forma autônoma através das comissões das respectivas Secretarias, **funcionando como supervisores do cadastramento a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ) e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES).** (Redação dada pela Lei nº 12.671, de 6 de outubro de 2025).

§ 2º - **As entidades sem fins lucrativos credenciadas no âmbito do Programa Nota Solidária serão numericamente divididas em partes iguais, sendo 50% (cinquenta por cento) das entidades sob responsabilidade da Secretaria de Estado Extraordinária de Políticas para Comunidades e 50% (cinquenta por cento) sob responsabilidade da Secretaria de Estado Extraordinária de Representação Social.** (Redação dada pela Lei nº 12.671, de 6 de outubro de 2025).

§ 3º - **A operacionalização, a gestão e o controle dos créditos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) destinados às entidades cadastradas no Programa Nota Solidária, permanecerão**

de suas respectivas comissões, funcionando como supervisores do cadastramento a SEFAZ e a SEDES.

Em mais uma inovação, a Lei nº 12.671/2025 estabeleceu que as entidades sem fins lucrativos credenciadas no âmbito do Programa Nota Solidária serão numericamente divididas em partes iguais, sendo 50% (cinquenta por cento) das entidades sob responsabilidade da Secretaria de Estado Extraordinária de Políticas para Comunidades e 50% (cinquenta por cento) sob responsabilidade da Secretaria de Estado Extraordinária de Representação Social, permanecendo com a SEFAZ a operacionalização, a gestão e o controle dos créditos do ICMS.

Na exposição de motivos (Mensagem nº 71/2025) do Projeto de Lei encaminhado pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa, tal alteração está fundamentada, mais uma vez, nas mudanças sociais e econômicas, no princípio da eficiência, na necessidade de conferir equanimidade nas responsabilidades e competências da Secretaria de Estado Extraordinária de Políticas para as Comunidades (SEC) e da Secretaria de Estado Extraordinária de Representação Social (SRS), promovendo melhor articulação institucional.

Da engenharia do Programa Maranhão Solidário, depreende-se que, desde sua criação até a sua reestruturação, é uma espécie de programa guarda-chuva, na medida em que abarca uma variedade de formas de vínculo entre o Poder Público e as entidades sociais sem fins lucrativos no intuito de assegurar os direitos fundamentais das populações em situação de vulnerabilidade.

O chamamento público para celebração de acordo de cooperação, termo de fomento e termo de colaboração pela prestação de serviços em benefício das pessoas em situação de vulnerabilidade, a permissão para que parcela de recursos públicos (créditos do ICMS) seja revertida em favor de entidades sociais e o oferecimento de cursos profissionalizantes por meio de instituições públicas ou privadas, com fomento mediante pagamento de bolsas, por parte do Poder Público, evidenciam a postura de um Estado financiador que reduz amplamente – por todas as frentes possíveis - sua atuação direta em face dos vulneráveis.

Há coerência interna entre os componentes do programa (chamamento público, Nota Solidária e cursos profissionalizantes), na medida em que não há contradições ou teratologia entre tais medidas, estando todas alinhadas à lógica neoliberal de autorresponsabilização da sociedade civil e descentralização com fundamento na solidariedade.

sob a responsabilidade da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), nos termos da Lei nº 10.279, de 10 de julho de 2015, e seus atos normativos complementares, garantindo a integração das ações do Programa Maranhão Solidário e da Nota Solidária. (Acrescido pela Lei nº 12.671, de 6 de outubro de 2025).(grifo nosso)

No que tange aos recursos financeiros colocados à disposição do programa, tem-se a junção de recursos públicos (dotações orçamentárias, fundos públicos, repasses, subvenções, contribuições, emendas parlamentares e verbas oriundas de convênios e congêneres) com recursos privados (fundos privados, transferências realizadas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, nacionais ou internacionais).

Este cenário normativo está alinhado ao ODS 17 da Agenda 2030 (Parcerias e Meios de Implementação), o qual trata da necessidade de se fortalecer os meios de implementação e de se revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável. Cabe destacar que, dentro desse ODS, relativamente à Meta 17.17, o Brasil se compromete a incentivar e promover parcerias eficazes nos âmbitos públicos, público-privados, privados e da sociedade civil, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos, tendo como indicador o montante de dólares dos Estados Unidos destinados a parcerias público-privadas e da sociedade civil³³ (IPEA, 2019b).

A legislação do Programa Maranhão Solidário, ao estabelecer, que poderão ser estabelecidas parcerias técnicas e operacionais, visando à otimização dos referidos recursos financeiros e à efetividade na implementação de suas ações, compatibiliza-se tanto com a Agenda 2030 (ODS 17) quanto com a lógica neoliberal de substituição da atuação estatal em alguns segmentos sociais, limitando-se à postura de um Estado financiador.

Por meio da Lei nº 10.279, de 10 de julho de 2015, foi instituído o Programa de Estímulo à Cidadania Tributária do Estado do Maranhão (“Nota Legal”), com o objetivo de incentivar os adquirentes de mercadorias, bens e serviços de transporte interestadual e intermunicipal a solicitar do fornecedor o documento fiscal hábil.

O Programa Nota Legal, por sua natureza, é uma estratégia de educação fiscal que visa informar, esclarecer e orientar a população sobre o direito e o dever de exigir que o fornecedor cumpra suas obrigações tributárias e emita documento fiscal válido a cada operação ou prestação.

Para incentivar o consumidor a exigir a emissão do documento fiscal, a Lei nº 10.279/2015 permite que um percentual do valor do ICMS arrecadado seja devolvido ao

³³ **Meta 17.17 - Nações Unidas:** Incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias. **No Brasil,** a Meta corresponde a “Incentivar e promover parcerias eficazes nos âmbitos públicos, público-privados, privados e da sociedade civil, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias”, tendo como **indicador** o “Montante de dólares dos Estados Unidos destinados a parcerias público-privadas e da sociedade civil”.

consumidor a fim de compensá-lo por uma atitude que auxiliará o Fisco estadual no controle das operações da empresa e, assim, melhor aferir se o pagamento dos tributos se deu no montante devido.

Na relação com o Programa Maranhão Solidário, os consumidores que exijam dos fornecedores o documento fiscal podem receber até 4% (quatro por cento) do valor do ICMS incidente sobre a operação e doá-lo a entidades sem fins lucrativos.

Contudo, com a edição da Lei nº 12.671, de 6 de outubro de 2025 (art. 31 da Lei nº 12.271/2024³⁴), o credenciamento das entidades deixa de ser feito pela SEDES, em colaboração com a SEFAZ, e passa a ser feito diretamente pela SEC e pela SRS, sob supervisão da SEFAZ e da SEDES. Tal credenciamento deve ser feito em igual percentual para cada Secretaria, isto é, metade pela SEC e metade pela SRS.

Tem-se, portanto, duas Secretarias de Estado realizando a mesma função (cadastro) no âmbito do Programa Maranhão Solidário, sob regras de equanimidade. Acerca desse tópico, destaco que, conforme Cohen e Franco (2012), um problema típico das políticas sociais é a sua descoordenação, que decorre de duplicações de esforços que conduzem à fragmentação das políticas. *Verbis*:

Antes de tudo, deve-se evitar duplicações e coordenar as instituições. Um problema típico das políticas sociais é sua descoordenação. Frequentemente, o setor social é dirigido por diversas autoridades que nem sempre coincidem nos objetivos ou na modalidade de execução e, algumas vezes, podem chegara ser antagônicas. A própria forma como são distribuídos os recursos conduz à fragmentação das políticas. Diferentes instituições estatais traçam planos e realizam ações separadamente e sem levar em consideração o que estão fazendo outros órgãos do mesmo setor público.

[...]

Estes problemas se complicam pela **distribuição espacial de atribuições** entre diferentes entes territoriais, **entre órgãos de uma mesma pessoa jurídica** e,

³⁴ **Art. 31.** As ações vinculadas ao Programa Maranhão Solidário, previstas no art. 3º, inciso II, desta Lei, passam a ser formalmente denominadas Nota Solidária, cuja coordenação será exercida pela Secretaria de Estado Extraordinária de Políticas para as Comunidades (SEC), e pela Secretaria de Estado Extraordinária de Representação Social (SRS), conjuntamente, e em regime de colaboração integrada com a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), nos termos da Lei nº 10.279, de 10 de julho de 2015, e seus atos normativos complementares.

§ 1º - O credenciamento de entidades sem fins lucrativos no âmbito do Programa Nota Solidária será de competência da Secretaria de Estado Extraordinária de Políticas para as Comunidades (SEC) e da Secretaria de Estado Extraordinária de Representação Social (SRS), sendo feito de forma autônoma através das comissões das respectivas Secretarias, **funcionando como supervisores do cadastramento a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ) e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES).** (Redação dada pela Lei nº 12.671, de 6 de outubro de 2025).

§ 2º - As entidades sem fins lucrativos credenciadas no âmbito do Programa Nota Solidária serão numericamente divididas em partes iguais, sendo 50% (cinquenta por cento) das entidades sob responsabilidade da Secretaria de Estado Extraordinária de Políticas para Comunidades e 50% (cinquenta por cento) sob responsabilidade da Secretaria de Estado Extraordinária de Representação Social. (Redação dada pela Lei nº 12.671, de 6 de outubro de 2025).

§ 3º - A operacionalização, a gestão e o controle dos créditos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) destinados às entidades cadastradas no Programa Nota Solidária, **permanecerão sob a responsabilidade da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ),** nos termos da Lei nº 10.279, de 10 de julho de 2015, e seus atos normativos complementares, garantindo a integração das ações do Programa Maranhão Solidário e da Nota Solidária. (Acrescido pela Lei nº 12.671, de 6 de outubro de 2025).(grifo nosso).

sobretudo, pela existência de administrações especializadas (fundações, corporações, institutos, etc.), que, embora mantenham vinculações com algum Ministério, não estão sujeitas a relações hierárquicas **podem ter, inclusive, orçamento próprio** e normas diferentes das que regem o resto da Administração do Estado.

Superar esses desencontros é difícil e, frequentemente, os esforços mostram-se estéreis. **Cada organização tenderá a considerar essencial o serviço que presta, e verá as outras mais como potenciais competidoras de que como colaboradoras.** Tal ponto de vista não é errôneo ao pensar que **os recursos que mantêm a todas elas provêm da mesma fonte.** Em consequência, ao aumentar o que se outorga a uma, existe outra que receber menos - como em um jogo de soma zero - com a consequente **perda de postos de trabalho e de influência.** (Cohen; Franco, 2012, p. 34, grifo nosso)

Além disso, partindo do pressuposto de que as espécies normativas não carregam palavras desprovidas de sentido semântico, ou seja, tudo o que nelas está tem um significado e uma razão de ser, cabe rememorar que tanto o Programa Maranhão Solidário³⁵ quanto a Secretaria de Estado Extraordinária de Políticas para as Comunidades (SEC)³⁶ têm atuação orientada pelas prioridades fixadas pelo Governador do Estado.

Isso implica dizer que a distribuição de uma mesma função para mais de um órgão estadual conduz, na prática, à descoordenação do Maranhão Solidário, onde a busca por articulação política fala mais alto que a própria articulação institucional e otimização da capacidade operativa de uma estratégia de intervenção social como é o programa em avaliação.

A avaliação que se faz desta mudança na responsabilidade pelo credenciamento (da SEDES e SEFAZ para a SEC e SRS), acompanhada da necessidade de observância de igual percentual para cada Secretaria (metade pela SEC e metade pela SRS), é que o Programa Maranhão Solidário também é instrumento de articulação política.

Isso porque a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (SEDES), nos termos do art. 26³⁷ da Lei nº 10.213, de 9 de março de 2015, que trata da estrutura orgânica da

³⁵ **Art. 1º** Fica reestruturado o Programa Maranhão Solidário, envolvendo a administração pública, organizações da sociedade civil e empresas, com o objetivo de atender as populações em situação de vulnerabilidade social, garantindo a efetivação dos direitos fundamentais e sociais, **conforme prioridades fixadas pelo Governador do Estado.** (trecho da Lei nº 12.271, de 16 de maio de 2024, grifo nosso).

³⁶ **Art. 2º** A Secretaria de Estado Extraordinária de Políticas para as Comunidades - SEC tem por finalidade o planejamento, execução e articulação para estabelecimento de projetos, ações e programas públicos em **parceria com organizações administrativas, não governamentais, instituições filantrópicas, associações, empresas e sujeitos individuais**, sejam eles voluntários ou não, para o desenvolvimento de atividades em favor da sociedade, sem o objetivo de lucro, **consoante prioridades fixadas pelo Governador do Estado.** (trecho da Lei nº 11.976, de 11 de julho de 2023, com redação dada pela Lei nº 12.181, de 27 de dezembro de 2023, grifo nosso).

³⁷ **Art. 26.** A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social tem por finalidade a coordenação e operacionalização das Políticas Públicas de Assistência Social, de Segurança Alimentar e Nutricional e programas de transferência de renda, incentivos a empreendimentos econômicos em áreas urbanas e rurais, implantação de infraestrutura, de natureza social, produtiva e equipamentos de proteção e desenvolvimento social, **assessorando, supervisionando e implementando as ações dirigidas aos segmentos populacionais em situação de risco e vulnerabilizados pela pobreza e exclusão social, com o objetivo de proteger e contribuir para sua inclusão e promoção social.** (Redação dada pela Lei nº 10.336 de 13 de outubro de 2015).

Administração Pública do Poder Executivo do Estado do Maranhão segmentos, é o órgão estadual que tem por função assessorar, supervisionar e implementar as ações dirigidas aos populacionais em situação de risco e vulnerabilizados pela pobreza e exclusão social, com o objetivo de protegê-los e contribuir para sua inclusão e promoção social (Maranhão, 2026).

Assim, a população beneficiária do Programa Maranhão Solidário tradicionalmente estava sob tutela direta das ações da SEDES. A criação de duas Secretarias de Estado voltadas para “fomentar maior eficácia em projetos de cunho social”, executar “ações e programas públicos por meio de dinâmica de redes interorganizacionais, formadas por representantes de organizações políticas e administrativas e da sociedade civil”, incluindo “organizações administrativas, não governamentais, instituições filantrópicas, associações, empresas e sujeitos individuais” em “favor da sociedade”³⁸, evidencia tanto a prevalência da subsidiariedade estatal quanto a existência de uma lógica do favor e de captação de “clientes” por meio de instrumentos públicos.

Isso se torna ainda mais preocupante quando as prioridades de um programa ou de uma secretaria de Estado são personificadas. Ou seja, não se trata das prioridades de um programa social ou de um órgão público à vista da realidade social que se pretende enfrentar, mas sim de prioridades de um ator político (Chefe do Poder Executivo), o que ignora a necessidade de a formação da agenda política ser construída em um processo coletivo, à vista dos problemas relevantes para gestores públicos e comunidades (Jannuzzi, 2023) e não a partir da prevalência da prioridade de único sujeito.

Como dito anteriormente, a supremacia da decisão política no âmbito de um programa social ou de uma estrutura administrativa (Secretaria de Estado) deve ser levada com cautela, especialmente porque as estratégias no âmbito assistencial, conforme Yazbek (2016), são historicamente marcadas pelo favor, pelo apadrinhamento, pelo clientelismo, o que estimula relações de dependência, na deferência e lealdade - práticas enraizadas na cultura política do país e deste Estado.

³⁸ De acordo com a exposição de motivos encaminhada ao Poder Legislativo (Mensagem nº 48, de 29 de maio de 2023), a criação das referidas secretarias teve como fundamento o princípio da eficiência. Enquanto a SEC foi criada para fomentar maior eficácia em projetos de cunho social, a SRS foi criada com a função de realizar ações e programas públicos por meio de dinâmica de redes interorganizacionais, formadas por representantes de organizações políticas e administrativas e da sociedade civil (Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, 2023). Não obstante, com a edição da Lei nº 12.181, de 27 de dezembro de 2023, a SEC passou a ter por finalidades o planejamento, execução e articulação para estabelecimento de projetos, ações e programas públicos em parceria com organizações administrativas, não governamentais, instituições filantrópicas, associações, empresas e sujeitos individuais, sejam eles voluntários ou não, para o desenvolvimento de atividades em favor da sociedade, sem o objetivo de lucro, consoante prioridades fixadas pelo Governador do Estado.

Acerca da compreensão da política pública como instrumento político e de governo, Chrispino (2016, p. 30-31) leciona:

Se entendermos a política pública como instrumento político e de governo que pretende atender às necessidades da sociedade, deveremos fechar um interessante e moderno "círculo virtuoso do poder social": a sociedade democrática, no exercício livre do voto, escolhe os dirigentes dos poderes Legislativo e Executivo como seus representantes, e esses produzem políticas públicas que retornam ao cidadão na proteção e execução de seus direitos.

Se vista dessa forma, a política pública — como intencionalidade política — deveria surgir da sociedade e retornar a ela. Esse seria o chamado interesse público, tão proclamado nos estudos de políticas públicas.

Esse interesse público está explícito em diversos pontos da Constituição Brasileira na forma de direitos. (grifo nosso)

À vista disso, mesmo que no processo de formulação das políticas públicas e dos programas sociais exista uma pluralidade de interesses em disputas, em virtude do grande número de sujeitos envolvidos na elaboração, a prioridade de um só agente político não pode se sobrepor e condicionar a execução de uma espécie de intervenção social que deve satisfazer, única e exclusivamente, o interesse público.

4.3 Do modelo de monitoramento e avaliação

A Lei nº 12.271, de 16 de maio de 2024, inovou ao reestruturar o Maranhão Solidário consignando que o programa passaria a contar com mecanismo de monitoramento e avaliação.

Em seu artigo 6º, inciso II, referida norma estabelece como diretriz a priorização do controle de resultados e, no seu artigo 22, previu que cabe à Secretaria de Estado Extraordinária de Políticas para as Comunidades (SEC), em parceria com a Secretaria de Estado Extraordinária de Representação Social (SRS), a realização do monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto do programa. Referidas secretarias extraordinárias foram criadas antes da reestruturação do Maranhão Solidário, por meio da Medida Provisória nº 410, de 29 de maio de 2023, convertida na Lei Estadual nº 11.976, de 11 de julho de 2023.

Como já adiantado, com a edição da Lei nº 12.181, de 27 de dezembro de 2023, a SEC passou a ter por finalidades o planejamento, execução e articulação para estabelecimento de projetos, ações e programas públicos em parceria com organizações administrativas, não governamentais, instituições filantrópicas, associações, empresas e sujeitos individuais, sejam eles voluntários ou não, para o desenvolvimento de atividades em favor da sociedade, sem o objetivo de lucro, consoante prioridades fixadas pelo Governador do Estado.

De acordo com Jannuzzi (2023), o monitoramento é uma atividade regular de acompanhamento de processos-chave previstos na lógica de intervenção de um programa e que permite a rápida avaliação situacional e identificação de anormalidades na execução, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva à vista de questões avaliativas básicas³⁹. Trata-se de um acompanhamento, de uma atividade gerencial interna (Cohen; Franco, 2012).

Por outro lado, a avaliação, conforme Maria Ozanira Silva e Silva (2001, p. 47), se concentra em questões fundamentais sobre como as políticas e programas se desenvolvem; o que fazem e o que é suposto fazerem; para quem se destinam; em que extensão; quais os efeitos desejados, não desejados, previstos não previstos e a que custo. É instrumento para aprendizagem organizacional com a finalidade de aprimorar a gestão e o atingimento dos resultados de programas sociais, bem como para julgar o mérito de um programa para fins de dotação de recursos ou responsabilização de suas atividades, a partir dos critérios da eficácia, efetividade e eficiência (Jannuzzi, 2023).

A atual legislação de regência do Programa Maranhão Solidário não estabelece os mecanismos de monitoramento e de avaliação que devem ser utilizados pela Administração Pública, apesar de estabelecer que dentre as diretrizes do programa estão a priorização do controle de resultados (art. 6º, inciso II, Lei nº 12.271/2024) e o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão da informação, transparência e publicidade (art. 6º, inciso IV, Lei nº 12.271/2024). Na forma do art. 10, inciso V, Lei nº 12.271/2024, é no plano de trabalho que constarão os parâmetros que serão utilizados para a aferição do cumprimento das metas.

Isso implica dizer que, apesar da indicação legal (nome do capítulo VIII da Lei nº 12.271/2024), não há qualquer efetivo estabelecimento dos mecanismos de monitoramento e avaliação do Programa Maranhão Solidário, o que também não foi sanado com a legislação infralegal, uma vez que não se localiza no Diário Oficial do Estado do Maranhão a publicação de qualquer ato normativo editado pela Secretaria de Estado Extraordinária de Políticas para as Comunidades - SEC e/ou pela Secretaria de Estado Extraordinária de Representação Social - SRS acerca do tema.

³⁹ De acordo com Jannuzzi (2023, p. 108-109), constituem perguntas-básicas as seguintes: os recursos financeiros e humanos estão devidamente alocados? Os processos intermediários de contratação de serviços e adesão de agentes envolvidos na operação dos programas estão ocorrendo no tempo e amplitude necessários? Os produtos, serviços e benefícios estão chegando ao público-alvo? O programa está sendo executado no tempo e amplitude necessários?

Isso é deveras grave na medida em que a existência de um sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas⁴⁰:

[...] além de **prover informação** para análise das "entregas" de produtos e serviços e para correção de eventuais falhas no desenho e na estratégia de condução dos programas, os SM&As também se destinam a **produzir conhecimento sobre a sua eficácia, eficiência, efetividade, relevância e sustentabilidade**. Esses sistemas seriam, assim, mecanismos importantes para **garantir maior transparência na utilização dos recursos públicos e para subsidiar decisões de alocação orçamentária baseadas no mérito e relevância das políticas e programas**. Embora se complementem, essas três finalidades básicas de um SM&A - informação para aprimoramento de programas, transparência pública ou avaliação de mérito - disputam os focos avaliativos e os produtos desenvolvidos. (Jannuzzi, p. 132, 2023, grifo nosso)

Conforme Nascimento Neto (2021), a avaliação perpassa diferentes etapas do ciclo das políticas públicas, sendo atividade regular e vinculante ao processo político visto que a política pública não se produz no vácuo, mas percorre um caminho acumulado de experiências e abordagens que permitem aferir resultados alcançados e os motivos relacionados a eventual disfuncionalidade de implementação.

Embora a avaliação não deva ser concebida com uma atividade isolada e autossuficiente, sua existência integra o processo de planejamento da política social (Cohen e Franco, 2012, p. 73), permitindo escolher qual a melhor estratégia de intervenção social dentre as diversas possíveis, à vista dos resultados obtidos durante a execução, fornecendo substrato para, eventualmente, retificar as ações e reorientá-las em direção a fim postulado.

Assim, o não estabelecimento normativo de um mecanismo de monitoramento e avaliação do Programa Maranhão Solidário, seja por meio de lei, de decreto ou ato normativo demonstra uma atecnia na reestruturação do programa. Neste tópico, a legislação é simbólica, pois não traz comandos efetivos e aptos a condicionar a conduta administrativa na adoção de um conjunto de atividades articuladas, sistemáticas e tecnicamente orientadas para registro, produção, organização, acompanhamento e análise crítica acerca do programa nem mesmo para posterior avaliação.

Cabe realçar que, embora a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (art. 58 e seguintes) trate do monitoramento e avaliação das parcerias por ela regidas, a execução do

⁴⁰ O sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas (SM&A) corresponde ao conjunto de atividades - articuladas, sistemáticas e tecnicamente orientadas - de registro, produção, organização, acompanhamento e análise crítica de informações resultantes da gestão de políticas públicas, para identificação de demandas sociais, desenho, seleção, implementação, monitoramento e avaliação de soluções para tais necessidades. Visa subsidiar a tomada de decisão de técnicos e gestores envolvidos nas diferentes etapas do ciclo das políticas e de seus programas, especialmente o aprimoramento do desenho e gestão, garantir mais transparência da ação governamental, bem como prover evidências do mérito e do valor de políticas e programas (Jannuzzi, 2023).

Programa Maranhão Solidário não se resume às parcerias firmadas mediante acordo de cooperação, termo de fomento e termo de colaboração.

O Maranhão Solidário se processa por meio da concessão de bolsas-formação e cursos profissionalizantes, bem como pela doação de créditos do ICMS por meio do Nota Legal/Nota Solidária. Por essa razão, apesar da previsão em legislação federal, os mecanismos de monitoramento e avaliação constantes da Lei nº 13.019/2014 não são suficientes para o Maranhão Solidário, devendo haver sistemática própria, compatível com suas particularidades.

5 CONCLUSÃO

Esta dissertação que teve como objeto o Programa Maranhão Solidário buscou avaliar, sob uma perspectiva crítica e política, a criação e a reestruturação do referido programa. À vista disso, buscou respostas à seguinte questão central: O Programa Maranhão Solidário, na sua concepção e desenho, é pertinente, consistente e adequado para o alcance dos seus objetivos?

O programa avaliado foi instituído em 2017 com o objetivo de criar uma rede de solidariedade entre Poder Executivo e Sociedade Civil visando alcançar a igualdade de direitos e a justiça social, numa perspectiva voltada ao fomento às ações de assistência social prestadas por entidades sem fins lucrativos. Com a sua reestruturação, em 2024, passou a ter como objetivo atender as populações em situação de vulnerabilidade social, garantindo-lhes a efetivação de seus direitos fundamentais e sociais, conforme prioridades fixadas pelo Governador do Estado.

A avaliação da pertinência, consistência e adequação do Programa Maranhão Solidário foi guiada por questões secundárias, desdobramentos da questão central, abrangendo: quais os determinantes de ordem política, econômica e sociocultural que ensejaram a escolha do modelo de intervenção social materializado no Programa Maranhão Solidário? Qual o referencial teórico ideológico e o princípio de justiça que fundamentam o Programa? A engenharia do Programa, tal como concebida, é coerente, consistente e adequada para assegurar o acesso a direitos fundamentais a grupos em situação de vulnerabilidade?

Por conta da proposta metodológica utilizada, buscou-se compreender como acontecimentos do passado e do presente de ordens econômica, social e cultural refletiram e influenciam no programa avaliado, na medida em que a sociedade é composta de objetos e fenômenos organicamente articulados entre si e que se condicionam reciprocamente. A avaliação necessariamente perpassa pelo conhecimento da realidade em que o programa está inserido.

Após fazer o percurso de como a programática neoliberal surge e ingressa nos países capitalistas periféricos ou menos desenvolvidos, a exemplo do Brasil, explica-se que, desde os anos 1990, o estado do Maranhão é atravessado pela programática neoliberal. Este foi um processo pelo qual passaram todos os entes subnacionais, como expressão das transformações impostas pelo capitalismo em escala global.

Na atualidade, o neoliberalismo, em que pese alvo de crítica, não possui oposição ativa. Assim, em virtude da relação de continente (país) e conteúdo (estado-membro), o Maranhão também esteve e está sob influência da ideologia neoliberal. Isso porque, conforme Couto

(2010), as políticas sociais incorporam as características próprias do momento histórico onde são gestadas, com todos os condicionantes econômicos, culturais, políticos e sociais que dão sustentação e base para a sociedade.

Os reflexos do neoliberalismo no Estado do Maranhão tornaram-se mais evidentes a partir de 1998, com a aprovação da reforma administrativa do Estado do Maranhão. Durante os anos de 1994 a 2002, o Estado do Maranhão era governado pela então Governadora Roseana Sarney que redimensionou a prática política para se adaptar às exigências da agenda das reformas neoliberais e ao crescimento da oposição, as tendo efetivamente implementado, em 1998, visando à tão perquirida eficiência.

O desenho do Maranhão Solidário é o seguinte: entidades sociais sem fins lucrativos localizadas no Estado do Maranhão participantes do programa são recompensadas, ou fomentadas, pela execução de atividades de interesse público relacionadas à promoção de direitos, ao combate à pobreza e à vulnerabilidade social e que impliquem melhoria dos índices de desenvolvimento humano.

Isso permite concluir que, seja sob a presidência Michel Temer ou Lula ou sob o governo de Flávio Dino ou Carlos Brandão, isto é, independentemente do pluralismo político existente, nos cenários nacional e maranhense, nos anos de instituição e de reorganização do Programa Maranhão Solidário, ainda que conduzidos por governos vinculados a diferentes espectros partidários (direita, centro ou de esquerda, comunistas ou socialistas), o Programa Maranhão Solidário emergiu num contexto político-econômico marcado pela lógica neoliberal.

A existência de uma dinâmica estrutural mais ampla que os próprios governos estaduais contribuíram para a formatação do Programa tal como ele é. Os determinantes político, econômico e cultural de regência do Programa Maranhão Solidário não escaparam das leis de regência da programática neoliberal. Isso é percebido por meio da inserção de novos sujeitos – entidades sociais, pessoas físicas e empresas – no processo das políticas públicas.

As entidades sociais sem fins lucrativos disputam pelo fundo público para terem suas atividades financiadas por meio do Programa, caminho através do qual o Estado descentraliza a execução de ações voltadas à garantia de direitos fundamentais, isto é, desresponsabiliza-se pela prestação direta de direitos. Seguindo a mesma lógica, pessoas físicas e empresas são estimuladas a somarem esforços a esse financiamento, reiterando a autorresponsabilização de expressões da sociedade civil pela busca e concretude de seus direitos.

As ações integrantes do programa em avaliação para o alcance de uma sociedade mais justa e equitativa têm como princípios e valores de regência a solidariedade, a cooperação

interinstitucional por meio da descentralização horizontal em direção à sociedade civil, o combate à pobreza e à vulnerabilidade social, sendo esse, pois, seu referencial ético-político.

De acordo com a Teoria da Justiça de Rawls (1997), o Estado assume papel fundamental na garantia da equitativa igualdade de oportunidade e na aplicação do princípio da diferença. Enquanto pelo primeiro, o Estado assegura oportunidades iguais de educação e cultura para pessoas similares, seja subsidiando iniciativas privadas ou estabelecendo um sistema público, pelo segundo, o Estado neutraliza a capacidade natural ou lugar inicial na sociedade com a intenção de promover o bem comum Figueiredo (1997).

A ideia de justiça social adotada pelo Programa Maranhão Solidário se aproxima da justiça social trabalhada pelo filósofo liberal Rawls (1997) na medida em que o Poder Executivo reparte a responsabilidade pela prestação dos direitos sociais com empresas e entidades sociais sem fins lucrativos sob a rubrica da cooperação social ou solidariedade. Pretende promover, por meio das parcerias e do respectivo fomento, o acesso a direitos fundamentais e ao bem comum.

Essa igualdade de condições apregoada por Rawls (1997), internalizada pelo Programa Maranhão Solidário e incentivada pelos organismos internacionais, tem como base a concessão de certo nível de igualdade pelo Estado – direta ou indiretamente - a fim de que as pessoas, no fim, possam competir no mercado. Esta avaliação considera, contudo, que este meio de fazer justiça culmina na meritocracia. Não dá a cada um de acordo com as suas necessidades, como direito, mas apresenta-se como intervenção residual, para complementar o que não foi obtido por meio do mercado ou por meio de recursos familiares ou da comunidade.

Acerca das categorias descentralização, solidariedade e vulnerabilidade que compõem o referencial teórico ideológico do Maranhão Solidário, começo pela descentralização que compõe a arquitetura do programa avaliado.

A pesquisadora avaliou a descentralização sob ótica de Yazbek (1995) e de Sousa (2007), na medida em que considerou que o atual redesenho descentralizado do sistema de proteção social brasileiro, por si só, não seria maléfico, desde que não implicasse redução da responsabilidade estatal em face dos problemas sociais.

À vista da legislação de regência do Maranhão Solidário, que replica desenho descentralizado, o Estado apenas propõe, financia (seja diretamente mediante subvenção seja indiretamente por meio de incentivos fiscais e de estímulo a doação, pelos consumidores, de parte da receita tributária) e regula iniciativas executadas pelo Terceiro Setor, ou corpo público

não estatal, o qual assume responsabilidade do Estado. O Terceiro Setor, portanto, assume o papel de responsável pelo enfrentamento das expressões da questão social.

O Estado se faz presente por meio das instituições sociais, não fragmenta recurso, nem se sobrepõe. Na prática, esse novo papel assumido implica a redução da responsabilidade direta do Estado em face dos problemas sociais considerados como prioritários pelo Programa através do Governador do Estado, o que sob a ótica desta avaliação implica refilantropização.

No que diz respeito à solidariedade, a estruturação do Programa Maranhão Solidário evidenciou que o discurso da solidariedade justifica uma aliança política e de colaboração interclasses (entre classes desiguais), com a redistribuição de riscos sociais.

O mencionado programa, ao admitir que a prestação de direitos sociais por meio de parcerias tem como diretriz fundamental a ação integrada, complementar e descentralizada de recursos e ações, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos expressamente reconhece que a festejada solidariedade está imbricada à subsidiariedade, isto é, há redução da atuação direta do Estado, que passa a ser substituído, na localidade de cada projeto, pela atuação do terceiro setor. Ou seja, a solidariedade é de conotação neoliberal, que reduz a atuação direta do Estado em face dos problemas sociais.

Embora praticante da filantropia, a pesquisadora entende que o discurso da solidariedade no contexto da política social apresenta-se como alternativa em face da limitação da ação social do Estado no neoliberalismo, especialmente em razão do papel de subsidiariedade que cabe ao Estado neste ideário. O Estado, de fato, se desincumbe de deveres em certas áreas dos direitos sociais, colocando-as como obrigação do cidadão, da família e da comunidade, limitando-se a realizar colaborações suplementares a organizações sociais e executar ações emergenciais.

Por fim, a vulnerabilidade, característica da população alcançada pelo Programa Maranhão Solidário. A legislação do programa faz referência a interseccionalidades, aproximando-se, assim, da noção de vulnerabilidade apresentada por Yazbek (1995), sob as lições de Oliveira (1985), segundo o qual o conceito econômico da vulnerabilidade, ainda que seja a base material para seu enquadramento, é insuficiente e incompleto.

Neste aspecto, esta avaliação vai no mesmo sentido da concepção de vulnerabilidade adotada pelo Programa, pois admite que a desigualdade e a suscetibilidade de sofrer danos pode decorrer tanto de condições pessoais quanto de aspectos sociais, econômicos e institucionais. Considera-se, contudo, que a atenção especial aos grupos vulneráveis não deve implicar subversão à lógica da cidadania, isto é, com reforço à focalização e com inclusão social precária

e instável, reservando lugares residuais aos alcançados pela desigualdade social produzida pelas grandes transformações econômicas.

As razões da escolha de alternativa de intervenção social como o Maranhão Solidário, considerando seu referencial ético-político, seus princípios de justiça (explícitos e implícitos), decorrem da tendência atual de redução da atuação do Estado no âmbito e de direcionamento de investimento público para porções do território ou subgrupos populacionais para os quais o benefício resulte maior impacto positivo.

Partiu-se, finalmente, para a engenharia do Programa a qual foi realizada em três etapas, quais sejam: a) avaliação da consistência e estruturação do programa em face dos objetivos legalmente previstos, bem como avaliação das prioridades estabelecidas e critérios de elegibilidade da população beneficiária; b) avaliação dos mecanismos institucionais e recursos colocados à disposição da execução do programa e da coerência interna entre os componentes do programa; e c) avaliação do modelo de monitoramento e avaliação das parcerias.

O Programa Maranhão Solidário parte do pressuposto (diagnóstico) da existência de exclusão e desigualdade sociais em prejuízo de pessoas em situação de vulnerabilidade consideradas as interseccionalidades e, para tanto, propõe a adoção de estratégias para a satisfação dos direitos fundamentais destas populações. Considero que há consistência/coerência entre o diagnóstico e o objetivo do Programa, na medida em que a desigualdade e exclusão social ou inclusão subalternizada somente podem ser combatidas com a efetiva garantia dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos.

Contudo, a programática neoliberal vigente exige cuidado para que a parceria entre Estado e entidades sociais no âmbito das políticas públicas para combate à exclusão e à desigualdade sociais, sob o discurso da inclusão, na prática, não reitere a exclusão ao estimular a compreensão de bem-estar daquilo que é direito e, assim, incluir de forma subalternizada.

No que diz respeito às prioridades estabelecidas e os critérios de elegibilidade da população beneficiária, rememoro que, com a reestruturação promovida pela Lei nº 12.271, de 16 de maio de 2024, o Programa Maranhão Solidário voltou-se expressamente para o atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social, em conformidade com as prioridades fixadas pelo Governador do Estado.

A prevalência da decisão política é perigosa, especialmente porque as estratégias no âmbito assistencial, conforme Yazbek (2016), são historicamente marcadas pelo favor, pelo apadrinhamento, pelo clientelismo e pelo mando, formas enraizadas na cultura política

brasileira que reproduzem a cidadania invertida⁴¹ e estimulam relações de dependência, baseadas na reciprocidade e nas relações de dependência pessoal, deferência e lealdade, especialmente em relação a sujeitos ligados à política - e isso pode acontecer tanto em relação a pessoas físicas quanto com relação a pessoas jurídicas, a exemplo de entidades sociais sem fins lucrativos. Compreende-se que a reestruturação do Programa Maranhão Solidário, ao enfatizar as prioridades do Chefe do Poder Executivo, evidencia um problema histórico: este Estado ainda não superou as conturbadas relações oligárquicas e clientelísticas e consequente dinâmica política de domínio que remete ao vitorinismo.

No que tange aos critérios de elegibilidade do público-alvo do Programa Maranhão Solidário, a avaliação dar-se-á sob dois aspectos, quais sejam: a) direcionamento das ações às populações em situação de vulnerabilidade; b) seleção das entidades sociais.

Há um contexto internacional (metas globais que condicionam o acesso ao crédito) e nacional (adoção das metas globais) que reverberam nos entes subnacionais moldando as posturas dos agentes públicos, como bem admitido pelo Executivo, e impondo, diante das mudanças sociais e econômicas, a adaptação das políticas públicas às novas realidades.

De acordo com Jannuzzi (2023), agentes internacionais como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Organização das Nações Unidas (ONU) afetam a economia e a política interna dos países por meio do estabelecimento de metas globais, bem como por meio de condições para liberação de crédito. O critério de elegibilidade do Programa Maranhão Solidário é o pertencimento às populações de vulnerabilidade social, categoria que integra a Agenda 2030 da ONU e de demais organismos internacionais. Trata-se de critério restrito que exprime a tendência neoliberal de focalização de programas e serviços sociais para segmentos populacionais em que, sob condições de limitação de recursos, o investimento público seja mais eficaz ou resulte em maior impacto positivo.

Por outro lado, no que diz respeito à elegibilidade formal das entidades, considera-se haver, do ponto de vista legal, suporte normativo para a garantia da isonomia, da impessoalidade, moralidade, publicidade, probidade administrativa e para o julgamento objetivo para a seleção das organizações sociais.

⁴¹ Yazbek (2016, p. 66) explica que a noção de "cidadania invertida" foi proposta por Sônia Maria Fleury Teixeira (1989) e refere-se à condição política em que um indivíduo entra em relação com o Estado quando se reconhece como um não-cidadão, submetendo-se a rituais comprobatórios de sua condição de carência e miséria. "É pelo reconhecimento de sua incapacidade de exercer a condição de cidadão que o indivíduo recorre à assistência social e, como necessitado, estabelece com o Estado uma relação de beneficiário, uma relação de cidadania invertida".

No que se refere aos mecanismos institucionais e recursos colocados à disposição da execução do programa, avalia-se que, desde sua criação até a sua reestruturação, o Programa Maranhão Solidário é uma espécie de programa guarda-chuva, visto que abarca uma variedade de formas de vínculo entre o Poder Público e as entidades sociais sem fins lucrativos no intuito de assegurar os direitos fundamentais das populações em situação de vulnerabilidade.

O chamamento público para celebração de acordo de cooperação, termo de fomento e termo de colaboração, a permissão para que parcela de recursos públicos (créditos do ICMS) seja revertida em favor de entidades sociais e o oferecimento de cursos profissionalizantes por meio de instituições públicas ou privadas, com fomento mediante pagamento de bolsas, por parte do Poder Público, evidenciam a postura de um Estado financiador que reduz amplamente – por todas as frentes possíveis - sua atuação direta em face dos vulneráveis.

Há coerência interna entre os componentes do programa (chamamento público, Nota Solidária e cursos profissionalizantes), na medida em que não há contradições ou teratologia entre tais medidas, estando todas alinhadas à lógica neoliberal de autorresponsabilização da sociedade civil e descentralização com fundamento na solidariedade.

No que tange à relação com o Programa Nota Legal (Nota Solidária), chamou atenção a mudança na responsabilidade pelo credenciamento das instituições. Na legislação vigente, esse credenciamento deixou de ser de responsabilidade da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social - SEDES e da Secretaria de Estado da Fazenda - SEFAZ e passou a ser de responsabilidade da Secretaria de Estado Extraordinária de Políticas para as Comunidades (SEC) e da Secretaria de Estado Extraordinária de Representação Social (SRS).

Esta avaliação considera que a criação de duas Secretarias de Estado voltadas para “fomentar maior eficácia em projetos de cunho social”, executar “ações e programas públicos por meio de dinâmica de redes interorganizacionais, formadas por representantes de organizações políticas e administrativas e da sociedade civil”, incluindo “organizações administrativas, não governamentais, instituições filantrópicas, associações, empresas e sujeitos individuais” em “favor da sociedade”⁴², evidencia tanto a prevalência da

⁴² De acordo com a exposição de motivos encaminhada ao Poder Legislativo (Mensagem nº 48, de 29 de maio de 2023), a criação das secretarias teve como fundamento o princípio da eficiência. Enquanto a SEC foi criada para fomentar maior eficácia em projetos de cunho social, a SRS foi criada com a função de realizar ações e programas públicos por meio de dinâmica de redes interorganizacionais, formadas por representantes de organizações políticas e administrativas e da sociedade civil (Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, 2023). Não obstante, com a edição da Lei nº 12.181/2023, a SEC passou a ter por finalidades o planejamento, execução e articulação para estabelecimento de projetos, ações e programas públicos em parceria com organizações administrativas, não governamentais, instituições filantrópicas, associações, empresas e sujeitos individuais, sejam eles voluntários ou não, para o desenvolvimento de atividades em favor da sociedade, sem o objetivo de lucro, consoante prioridades fixadas pelo Governador do Estado.

subsidiariedade estatal quanto a existência de uma lógica do favor e de captação de “clientes” por meio de instrumentos públicos.

Esse contexto se torna preocupante quando as prioridades de um programa ou de uma secretaria de Estado são personificadas. Ou seja, não se trata das prioridades de um programa social ou de um órgão público à vista da realidade social que se pretende enfrentar, mas sim de prioridades de um ator político (Chefe do Poder Executivo). Ocorre que a supremacia da decisão política no âmbito de um programa social ou de uma estrutura administrativa (Secretaria de Estado) pode levar a desvirtuamentos, especialmente quando estratégias no âmbito assistencial são historicamente marcadas pelo favor, pelo apadrinhamento, pelo clientelismo, o que estimula relações de dependência, na deferência e lealdade, reforçando inclusão precária e impedindo a efetiva emancipação humana.

No que concerne ao “modelo de monitoramento e avaliação das parcerias”, verificou-se um vazio normativo, o que demonstra uma atecnia na reestruturação do programa. A legislação vigente não traz comandos efetivos e aptos a condicionar a conduta administrativa na adoção de um conjunto de atividades articuladas, sistemáticas e tecnicamente orientadas para registro, produção, organização, acompanhamento e análise crítica acerca do programa nem mesmo para posterior avaliação.

Embora a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (art. 58 e seguintes) trate do monitoramento e avaliação das parcerias por ela regidas, a execução do Programa Maranhão Solidário não se resume às parcerias firmadas mediante acordo de cooperação, termo de fomento e termo de colaboração. O programa se processa por meio da concessão de bolsas-formação e cursos profissionalizantes, bem como pela doação de créditos do ICMS por meio do Nota Legal/Nota Solidária. Por essa razão, apesar da previsão em legislação federal, os mecanismos de monitoramento e avaliação constantes da Lei nº 13.019/2014 não são suficientes para o Maranhão Solidário, devendo haver sistemática própria, compatível com suas particularidades.

À vista disso, considera-se que o Programa Maranhão Solidário, na sua concepção e desenho, não consegue assegurar o acesso a direitos fundamentais a grupos em situação de vulnerabilidade, numa perspectiva de cidadania. Isso porque, na forma em que é estruturado, o Estado atua em subsidiariedade, pautado na focalização, na desresponsabilização estatal e sob a lógica da refilantropização. Além disso, a legislação peca ao dar prevalência a prioridades exclusivamente políticas e sem efetivo mecanismos de monitoramento e avaliação.

REFERÊNCIAS

- ALBINATI, Ana Selva Castelo Branco. **A idéia de justiça em Marx**. 2012. Disponível em: <https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2012/06/A-ideia-de-justi%C3%A7a-em-Marx.pdf#:~:text=Nesse%20sentido%2C%20ao%20dizer%20que%20a%20id%C3%A9ia,a%20rigor%2C%20n%C3%A3o%20necessitaria%20mais%20da%20justi%C3%A7a>. Acesso em: 18 abr. 2026.
- ALMEIDA, Acir dos Santos; LOPEZ, Felix G. **Representação política local: padrões de atuação dos vereadores em quatro cidade mineiras**. Texto para Discussão (IPEA), v. 1625 p. 1 - 41, 2011.
- ALMEIDA NETO, Osvaldo. **A solidariedade social como princípio geral no direito: compreensão e aplicação do princípio da solidariedade na prática jurídica**. Curitiba: Ed. Juruá, 2024.
- ARAÚJO, Cleonice Correia; SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos. Os desafios do enfrentamento a pobreza no contexto da ofensiva liberal conservadora. In: ARAÚJO, Maria de Socorro Sousa de; PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno. **Políticas públicas: temas e questões afins**. São Luís: EDUFMA, 2018.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- ARREGUI, Carola Carbajal; DOS SANTOS, Aila Fernanda; FERREIRA, Camila Caroline de Oliveira; DIAS JÚNIOR, Ubiratan de Souza. Vulnerabilidade Social: fundamentos teóricos metodológicos e implicações no campo da proteção social. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa; FREITAS, Ana Teresa Silva de; DESTERRO, Rodrigo (org.). **Vulnerabilidades Sociais: direitos negados**. Curitiba: CRV, 2023, p-141-170.
- ARRUDA, Luiz Gustavo Lima. Apontamentos sobre mandonismo, coronelismo e clientelismo: continuando o debate conceitual. Anais... **XXVII Simpósio Nacional de História: conhecimento histórico e diálogo social**. Natal, RN. 22 a 26 de julho de 2013. Disponível em: https://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1390337697_ARQUIVO_Apontamentos.pdf. Acesso em: 02 fev. 2026.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO. **MPV 410/2023** - Medida Provisória que dispõe sobre a criação, no âmbito da Casa Civil, da Secretaria de Estado Extraordinária de Políticas para as comunidades - SEC, da Secretaria de Estado Extraordinária de Representação Social - SRS e dá outras providências. Sistema de Apoio ao Processo Legislativo – SAPL. Disponível em: https://sapl.al.ma.leg.br/sapl_documentos/materia/41156_texto_integral. Acesso em: 10 mar. 2026.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO. **MPV 437/2024** - Medida Provisória, que reestrutura o Programa Maranhão Solidário. Sistema de Apoio ao Processo Legislativo – SAPL. Disponível em: https://sapl.al.ma.leg.br/sapl_documentos/materia/51739_texto_integral Acesso em: 15 mar 2026.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO. **MPV 7/2025** - Medida Provisória, que altera a Lei n. 12.271, de 16 de maio de 2024, que reestrutura o Programa Maranhão Solidário. Sistema de Apoio ao Processo Legislativo – SAPL. Disponível em: https://sapl.al.ma.leg.br/sapl_documentos/materia/56831_texto_integral. Acesso em: 15 mar 2026.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO. **MSG 71/2025** - Mensagem que encaminha o Projeto de Lei nº 416/2025, que altera a lei nº 12.271, de 16 de maio de 2024, que reestrutura o Programa Maranhão Solidário. Sistema de Apoio ao Processo Legislativo – SAPL. Disponível em: https://sapl.al.ma.leg.br/sapl_documentos/materia/56831_texto_integral. Acesso em: 15 mar 2026.

BALL, Stephen J. **Educação Global S.A.**: novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Ponta Grossa: UEPG, 2022.

BARBIERI, Carla Bertucci. **Terceiro setor**: desafios e perspectivas constitucionais. Curitiba: Juruá, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da constituição brasileira. 8. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social no capitalismo tardio**. 6. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2015.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez Editora, 2016.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo Público**: valor e política social. São Paulo: Cortez Editora, 2021.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Estratégia de Relacionamento Grupo Bid-Sociedade Civil**, [s.d]. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt-br/como-podemos-trabalhar-juntos/sociedade-civil#civil-society-documents>. Acesso em: 16 set. 2024.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Relatório Anual – Resenha do ano 2023**. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/inter-american-development-bank-annual-report-2023-year-review>. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 17 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995** [dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1366.htm. Acesso em: 17 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** [Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm Acesso em: 26 jun. 2026.

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. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019compilado.htm. Acesso em: 11 fev. 2026.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Presidência da República. Brasília, 1995. Disponível em: <https://bresserpereira.org.br/documents/mare/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2025.

BRASIL. **Relatório nacional voluntário, Brasil 2024.** Brasília: Presidência da Presidência da República. Secretaria-Geral, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/cnods/RNV_Brasil/portugues/RNV_BRASIL_COMPLETO.pdf. Acesso em 16 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1003.** Relator: Min. Cármen Lúcia. Julgado em: 01 ago. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 18 fev. 2019. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em: 15 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2649.** Relator: Min. Cármen Lúcia. Julgado em: 08 maio 2008. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 17 out. 2008. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em: 15 mar. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas públicas.** São Paulo: Ed. Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria geral teoria jurídica das políticas públicas.** São Paulo: Ed. Saraiva, 2013.

CARMO, Michelly Eustáquia do; GUIZARDI, Francini Lube. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, n. 8, 2018. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/ywYD8gCqRGg6RrNmsYn8WHv/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 31 jan. 2025.

CARVALHO, José Murilo de. “Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual.” In. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997, p. 229-250. Disponível em: <https://dados.iesp.uerj.br/en/artigos/?id=520>. Acesso em 23 jan. 2026.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. 10. ed. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2012.

COLL, Liana de Vargas Nunes. **Elite econômica e política: a filantropia empresarial como forma de constituir um governo dentro do governo**. Rio de Janeiro: Ed. Telha, 2021.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. São Paulo: Boitempo, 2020. recurso eletrônico. Disponível em: http://www.ser.puc-rio.br/2_COLLINS.pdf. Acesso em: 03 fev. 2026.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2010.

COSTA, A. C. O. R. Conceito de justiça distributiva em Marx e as formas de sua realização na História: uma análise lógico-hegeliana. **Revista Conversas & Controvérsias**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 1-9, jan.-dez. 2024. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/conversasecontroversias/article/view/46833/28881>. Acesso em: 18 abr. 2026.

DALLA CORTE, T.; LUNELLI, G. Há democracia na vulnerabilidade social?: repensando a democracia liberal. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 19, n. 2, p. 207–220. Ago. de 2024. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/47867>. Acesso em: 31 jan. 2025.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DI PIERRO, Maria Clara. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Educação e Pesquisa**, [s. l.], v. 27, n. 2, p. 321–337, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/ymnnxqhRj7KXD5mtckWrnfv/>. Acesso em: 05 ago. 2024.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo - Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, São Paulo, n. 17, p. 86–101, 1993. Disponível em: <https://revistas.usp.br/revusp/article/view/25959>. Acesso em: 30 mar. 2026.

DRAIBE, Sônia M. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). 2. ed. **Políticas Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2010. p. 27-63.

DUARTE, Janaina Lopes do Nascimento; NUNES, Helen Talita Santos. **A solidariedade sob o véu neoliberal**. In: VI Jornada Internacional de Políticas Públicas. 20 a 23 de agosto de 2013: O desenvolvimento da crise capitalista e atualização das lutas contra a exploração, dominação e a humilhação. Anais Eletrônicos. São Luís/MA: Universidade Federal do Maranhão. Disponível em: <https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo16->

[impasse sedesafios das politicas da seguridade social/asolidariedades sobre o neoliberal.pdf](#). Acesso em: 30 jan. 2025.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. 2. ed. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1999.

FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Reforma do Estado e Terceiro Setor**. Curitiba: Juruá, 2009.

FERREIRA, Bruna Tamara de Souza. **O papel do "terceiro setor" nas formulações dos governos FHC (1995-2002)**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. 2017. 180 f. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2018.26>. Acesso em: 17 abr. 2026.

FIDELIS, Thays; BRANCA, Ayelén; ALVARADO, Mariangel Sánchez. O neoliberalismo na América Latina: 40 anos de impactos na classe trabalhadora. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 147, n. 3, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/TDS4S6PVgLkVpp4LNxGpRCs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 abr. 2026.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Princípios de justiça e avaliação de políticas. **Revista LUA NOVA**, n. 39, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/458bwWSxTPTLf7Vqh9Syq3P/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 fev. 2026.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales**. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2024.

FUHRMANN, Ítalo Roberto. **Judicialização dos direitos sociais e o direito à saúde**: por uma reconstrução do objeto do direito à saúde no direito brasileiro. Brasília: Editora Consulex, 2014.

GRIMM, Viviane; SOSSAI, Fernando Cesar; SEGABINAZZI, Marília. Globalização, redes políticas e neoliberalismo: as contribuições de stephen ball para pensar sobre políticas educacionais na atualidade. **Revista Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 11, n. 3, p. 850-854, set./dez. 2016. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>. Acesso em: 12 jul. 2024.

GUILHON, Maria Virginia Moreira. Sarneísmo no maranhão: os primórdios de uma oligarquia. **Revista de Políticas Públicas**, v. 11, n. 1, p. 125–148, 22 nov. 2018. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/10158>. Acesso em: 23 jan. 2026.

GUIMARÃES, Pedro Henrique. **O coronelismo ainda respira**: atributos do universo coronelista na conjuntura político-eleitoral de municípios do Maranhão para os cargos de deputado estadual e federal nas Eleições 2018.2023. 112f. Dissertação (Mestrado) Programa

de Pós-Graduação em Direito/CCSO - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2023. Disponível em: <https://tedebc.ufma.br/jspui/handle/tede/4692>. Acesso em: 16 abr. 2026.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 27. ed. São Paulo: Cortez, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA E ESTATÍSTICAS – IBGE. **Cidades e Estados: Maranhão**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ma.html>. Acesso em: 17 abr. 2026.a

INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA E ESTATÍSTICAS – IBGE. **Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/pesquisa/37/30255?tipo=ranking>. Acesso em: 12 jan. 2026.b

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **ODS 1 - Erradicação da Pobreza**. 2019a. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods1.html>. Acesso em: 01 abr. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **ODS 17 - Parcerias e Meios de Implementação**. 2019b. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods17.html>. Acesso em: 05 abr. 2026.

JAMUR, Marilena. Solidariedade: uma noção tensionada entre o privado e o público. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, p. 471-504, maio/Jun. 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6777>. Acesso em: 16 fev. 2026.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de Programa Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2023.

JURUENA, Cynthia Gruendling. **Políticas Públicas e Terceiro Setor: propostas de aprimoramento**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

KAZTMAN, Rubén. Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social. In: **5º Taller regional - La medición de la pobreza: métodos e aplicaciones (continuación)**. Programa para el mejoramiento de las encuestas y la medición de las condiciones de vida en América Latina y el Caribe. México: BID-BIRF-Cepal. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/7e3df7cb-e60d-4026-920d-180720241741>. Acesso em: 31 jan. 2025.

KODJA, Claudia Chueri. **Crise econômica ao final do século XX – 1970 a 2000: advento de uma nova organização social e financeira**. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-09112009-114329/publico/CLAUDIA_CHUERI_KODJA.pdf. Acesso em: 19 dez. 2025.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Reforma do estado e controle social: limites e possibilidades da descentralização e do “terceiro setor”. **Revista de Políticas Públicas**, v. 6,

n. 2, p. 127–147, 24 jul. 2015 Disponível em:
<https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3721>. Acesso em: 20 fev. 2026.

MACHADO, Graziela Scheffer. O Serviço Social nas ONGs no campo da saúde: projetos societários em disputa. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 102, p. 269-288, abr./jun. 2010 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/9TVmtqKKsrz54s4F9NzVhhR/>. Acesso em: 30 abr. 2024.

MARANHÃO. **Lei ordinária n. 10.213, de 9 de março de 2015**. [Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado do Maranhão e dá outras providências]. Secretaria de Estado da Transparência e Controle. Atualizado em 30.04.2026. Disponível em: https://arquivos.al.ma.leg.br:8443/ged/legislacao/LEI_12671. Acesso em: 12 maio 2026.

MARANHÃO. **Lei n. 10.279 de 10 de julho de 2015** [Dispõe sobre a criação do Programa de Estímulo à Cidadania Tributária do Estado do Maranhão ("Nota Legal")]. Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Disponível em:
https://arquivos.al.ma.leg.br:8443/ged/legislacao/LEI_10279. Acesso em: 10 mar 2026.

MARANHÃO. **Lei n. 10.753 de 19 de dezembro de 2017** [Dispõe sobre a criação do Programa "Maranhão Solidário" e dá outras providências]. Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Disponível em: https://arquivos.al.ma.leg.br:8443/ged/legislacao/LEI_10753. Acesso em: 10 mar. 2026.

MARANHÃO. **Lei n. 12.181, de 27 de dezembro de 2023** [Altera a Lei Estadual n. 11.976, de 11 de julho de 2023, que dispõe sobre a criação, no âmbito da Casa Civil, da Secretaria de Estado Extraordinária de Políticas para as Comunidades - SEC, da Secretaria de Estado Extraordinária de Representação Social - SRS, e dá outras providências] Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Disponível em:
https://arquivos.al.ma.leg.br:8443/ged/legislacao/LEI_12181. Acesso em: 30 mar. 2026.

MARANHÃO. **Lei n. 12.271, de 16 de maio de 2024** [Reestrutura o Programa Maranhão Solidário e dá outras providências]. Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Disponível em: https://arquivos.al.ma.leg.br:8443/ged/legislacao/LEI_12271. Acesso em: 10 mar. 2026.

MARANHÃO. **Lei n. 12.601, de 8 de julho de 2025a**. [Altera a Lei n. 12.271, de 16 de maio de 2024, que reestrutura o Programa Maranhão Solidário]. Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Disponível em: https://arquivos.al.ma.leg.br:8443/ged/legislacao/LEI_12601. Acesso em: 10 mar 2026.

MARANHÃO. **Lei n. 12.671, de 6 de outubro de 2025b**. [Altera a Lei n. 12.271, de 16 de maio de 2024, que reestrutura o Programa Maranhão Solidário.]. Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Disponível em:
https://arquivos.al.ma.leg.br:8443/ged/legislacao/LEI_12671. Acesso em: 10 mar. 2026.

MARANHÃO. **Processo Administrativo n. 0299369/2017** – Casa Civil [Encaminhamento de projeto de lei que instituiu o Programa Rede Maranhão Solidário, conforme Ofício n. 1678

– GAB/SEDIHPOP], 2017. [mensagem pessoal]. Mensagem enviada por assejur.legislativo@casacivil.ma.gov.br e recebida por llcrp94@gmail.com em: 10 mar. 2026.

MARANHÃO. Secretaria de Estado da Fazenda. **Resposta ao pedido de acesso à informação n. 002026202549**. São Luís, MA, 2025. Resposta inserida no e-SIC em 02.10.2025.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**. Métodos Científicos, Técnicas de Pesquisa e Elaboração de Referência Bibliográficas. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2015.

MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Ed. Paulus, 1997.

MARTINS, Luiz Alberto Moreira. **Governamentalidade neoliberal, risco e subjetivação**. Tese (doutorado). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Psicologia Clínica. 2012. 142 f. Disponível em: https://ppg.psi.puc-rio.br/uploads/uploads/1969-12-31/2012_3b2acd1502ee71031da47bbc4bf5d8c6.pdf Acesso em 11 maio 2026.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 2.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. **Crítica do Programa de Gotha**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2012.

MESTRINER, Maria Luiza. **Assistência e seguridade social: oposições e aproximações**. 1992. 383 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1992. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17956>. Acesso em: 17 abr. 2026.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2011.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Significado da palavra consistência. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/consist%C3%A2ncia>. Acesso em: 24 mar. 2026.

MONTAÑO, Carlos E. **O canto da sereia: crítica à ideologia e aos projetos do Terceiro Setor**. São Paulo: Ed. Cortez, 2014.

MONTAÑO, Carlos E. **Terceiro Setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 6. Ed. São Paulo: Cortez, 2010

NAPOLITANO, Marcos. **1964: História do Regime Militar Brasileiro**. São Paulo: Ed. Contexto, 2011.

NASCIMENTO NETO, Paulo. **Gestão de políticas públicas**: conceitos, aportes e modelos analíticos. Curitiba: Intersaberes, 2021. Coleção Gestão Pública.

OXFAM BRASIL. **Desigualdade Social**: um panorama completo da realidade mundial, 2021. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/desigualdade-social-um-panorama-completo-da-realidade-mundial/>. Acesso em: 24 mar. 2026.

PALLAVICINI, Violeta. Contexto e trajetórias de reforma e modernização do setor público na América Latina (1995-2019): dilemas e desafios. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (Org.). **Reformas do estado no Brasil trajetórias, inovações e desafios**. v. 1, Rio de Janeiro, Editora Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020. Série Reformas do Estado. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/9a4cbbe1-c6c3-4778-812f-e26281b163ad/content>. Acesso em: 22 dez 2025.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma da administração pública no Brasil**. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/BP-Papers/92sena.pdf>. Acesso em: 22 dez 2025.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1). Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno01.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2025.

PEREIRA, Potyara. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PINHEIRO, Leticia Cristine Ribeiro. **Descentralização e focalização**: reflexos do aprofundamento do neoliberalismo na política social brasileira. Anais [recurso eletrônico]. XII Jornada Internacional de Políticas Públicas: “imperialismo, colonialismo, racismo e guerras: balanços e perspectivas emancipatórias / 100 anos do Serviço Social na América Latina, de 16 a 19 de setembro de 2025, São Luís: Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, 2025. Disponível em: <https://www.joinpp.ufma.br/anais.php>. Acesso em: 17 fev. 2026.

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

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1997.

REISMAN, Leonardo; DE TONI, Jackson. A formação do Estado Brasileiro e o Impacto sobre as Políticas Públicas In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo (org.). **Políticas públicas no Brasil**: uma abordagem institucional. Ed. Saraiva, 2017. p. 13-32.

RIBAS, Rafael Perez. Vulnerabilidade à pobreza no Brasil: medindo risco e condicionalidade a partir da função de consumo das famílias. **Fascículo: Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**: v. 37, n. 02, ago. 2007. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3359>. Acesso em: 17 jun. 2026.

SILVA, Ilse Gomes. Poder político e reforma do estado no contexto do neoliberalismo: análise da reforma do aparelho do Estado no Maranhão nos anos 1990. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 10, n. 2, p. 45–60, 26 Jul. 2015 Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3800>. Acesso em: 21 jan. 2026.

SILVA, Lília Penha Viana. **Rupturas e continuidades da assistência social**: da benemerência ao direito – uma incursão no Brasil e no Maranhão. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, 2012.

SILVA, Maria Ozanira Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais**: teoria e prática. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálisis**. Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 155-163, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/8BFXYRfRdVDYkLvvgKdMwxQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 07 mar. 2026.

SILVA, Patrícia Kunrath; OLIVEN, Ruben George. Filantropocapitalismo versus filantropia para a justiça social: um debate norte-americano sobre como lidar com a pobreza. **Revista Mana**, v. 26, n. 1, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mana/a/Hg6X3JkGHTtwmgzTJwmQv8Q/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 mar 2026.

SILVA, Roseilda Maria da; JUSTINO, Flavia Jaiane Mendes; SCHENATO, Vilson Cesar. **Reflexões históricas acerca da divisão social do trabalho e sua relação com a sociedade capitalista**. In: Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social. 27 a 29 de outubro de 2015. Anais Eletrônicos. Florianópolis/SC. Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/180602/Eixo_1_235.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 30 jan. 2025.

SOUSA, Otavio Augusto Venturini de. Parcerias com o terceiro setor no Brasil: evolução e aspectos críticos nos últimos 20 anos. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP**. Belo Horizonte, ano 4, n. 12, p. 151-161, set./dez. 2015. Disponível em: <https://bresserpereira.org.br/RGP/Terceiros/15.09-Parcerias-com-terceiro-setor.pdf>. Acesso em: 15 set. 2024.

SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos. A questão da descentralização participativa na gestão do PLANFOR: qual democracia? **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 10 n. 2, jul./dez. 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufma.br/jspui/handle/1/159>. Acesso em: 11 fev. 2026.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de Comunidade e Participação**. 11 ed, São Paulo: Cortez Editora, 2014.

SPOSATI, Aldaíza. **Regulação social tardia**: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. Congresso Internacional del CLAD, 7, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002. Disponível em: <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/menu->

[assistencia/diretoria-de-gestao-do-sistema-municipal-de-assistencia-social/gerencia-de-gestao-de-informacao/publicacoes-1/21973-regulacao-social-tardia-aldaisa/file](#). Acesso em: 26 dez 2025.

TEJADAS, Silvia da Silva. **Avaliação de Políticas Públicas e Garantia de Direitos..** São Paulo: Ed. Cortez, 2020. Coleção Temas Sociojurídicos.

TORRES, Kelly Aparecida. **A (des) proteção social e tempos de pandemia da covid-19: a experiência dos usuários do sistema único de assistência social no município de Jundiaí – SP.** São Paulo, 2023, 141 p. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós Graduated em Serviço Social. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/bitstream/handle/40017/1/Kelly%20Aparecida%20Torres.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2026.

VARES, Sidnei Ferreira de. Solidariedade mecânica e solidariedade orgânica em Émile Durkheim: dois conceitos e um dilema. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 18, n. 2, p. 148–171, 2013. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/17317>. Acesso em: 31 jan. 2025.

CARRETONI VAZ, Vinícius Rezende; MERLO, Edgard Monforte. O consenso de Washington no Brasil: estabilização conservadora e estagnação. **Revista Aurora**, Marília, SP, v. 13, n. 1, p. 37–58, 2021. DOI: 10.36311/1982-8004.2020.v13n1.p37-58. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/aurora/article/view/10334>. Acesso em: 16 set. 2024.

VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História Geral e do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Scipione, 2013.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa, 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

WESTPHAL, Vera Herweg. Diferentes matizes da idéia de solidariedade. **Revista Katál**. Florianópolis v. 11 n. 1 p. 43-52 jan./jun. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/qctPHd95zN7VdhhN9gZ7Ght/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 30 jan. 2025.

YAZBEK, Maria Carmelita. A Política Social Brasileira nos Anos 90: Refilantropização da Questão Social. In: **Cadernos ABONG** (As Ongs e a realidade Brasileira – Políticas de Assistência Social). Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais, 1995. Disponível em: <https://bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/11465/245/1/ABONG%20-%20%20AS%20ONGS%20E%20A%20REALIDADE%20BRASILEIRA%20-%204.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2026.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 9. ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2016.