

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL**

MATHEUS ROSETTI LOPES

**AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E SUAS REPERCUSSÕES NA FORÇA DE
TRABALHO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA CIDADE DO RIO DE
JANEIRO**



**Niterói
2023**

MATHEUS ROSETTI LOPES

**AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E SUAS REPERCUSSÕES NA FORÇA DE
TRABALHO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA CIDADE DO RIO DE
JANEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense – UFF, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre.

Área de Concentração: Sujeitos Sociais e Proteção Social

Orientador:
Prof. Dr. Valter Martins

**Niterói
2023**

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG
Gerada com informações fornecidas pelo autor

R817p Rosetti, Matheus
AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E SUAS REPERCUSSÕES NA FORÇA
DE TRABALHO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA CIDADE DO RIO
DE JANEIRO / Matheus Rosetti. - 2023.
125 f.: il.

Orientador: Valter Martins.
Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense,
Escola de Serviço Social, Niterói, 2023.

1. Assistência Social. 2. Força de Trabalho. 3. Terceiro
Setor. 4. Rio de Janeiro. 5. Produção intelectual. I.
Martins, Valter, orientador. II. Universidade Federal
Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD - XXX

O estudante lá fora disse que entramos aqui cedo, ainda escuro e saímos à noite, no escuro.

Que vida é a nossa?

Ja que é assim, porque não dobramos a quota, hein? Trabalharemos aos domingos, viremos à noite também, aliás, traremos mulheres e filhos também!

Assim, trabalharemos sem parar, sem parar, por algumas míseras liras, até morrer!

(La Classe Operaia Va In Paradiso)

Elio Petri

AGRADECIMENTOS

Depois do encerramento de um ciclo, vem a sensação de realização. Não poderia deixar de agradecer à fonte de minhas inspirações, àquela que me ensinou a gostar de estudar e sempre esteve do meu lado, chorando e se alegrando, com as vitórias. Minha mãe, Mirian Maria Rosetti é o pontapé de minha educação, uma professora que fez o filho se apaixonar pelo ambiente escolar e pelos estudos, não de forma mecânica, mas sim de forma crítica, entendo o valor do conhecimento.

Agradeço às pessoas que entraram na minha vida, minha companheiro da luta, da vida e meu amor, Monica Cristina Barchi Lamonyer, que sempre esteve ao meu lado me apoiando em todos os momentos, cada luta que travamos nós a fazemos juntos e saiba que sou mais feliz ao seu lado.

Sou feliz por ter feito bons companheiros de luta na ENESSO, na UJC e no PCB. Uma lista grande de pessoas espalhadas pelo Brasil a fora ao qual tenho grande apreço. Deixo um registro especial para Julia Entringer Kalke, João Rafael, Guilherme Rocamora, Angela Carvalho, Daviu Bernardes, Gustavo Pedro, Julia Furtado, Luiza Ribeiro, Bruno Neves e minha eterna dirigente Maria Carol. Essas e tantas outras pessoas foram fundamentais para a realização desse ciclo.

Aos que me acolheram no programa da política social, meu orientador Valter Martins, às professoras que são minha eterna referência, agradeço a paciência e o cuidado nos momentos difíceis de aprendizado. Agradeço à Luci Farias pelos ensinamentos durante o estágio docência, certamente levarei o que aprendi aqui para o resto de minha vida.

Sou grato por ter pessoas boas ao meu lado e ter um família que apoia a construção da minha carreira, minha avó Alda Maria e meu avô Heliomar Rosetti, meus tios e minhas tias, meus primos e minha prima, saibam que existe parte de cada um de vocês dentro desta vitória.

RESUMO

Esta dissertação foi desenvolvida objetivando avaliar os impactos das parcerias público-privadas na força de trabalho da Política de Assistência Social (PAS) da cidade do Rio de Janeiro. A pesquisa usa do método qualitativo para realizar a exploração e amostragem dos dados a respeito da condição da força de trabalho e os impactos dos convênios de prestação de serviço. Para tal propósito, foram utilizados os documentos públicos da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, o contrato de convênio do Paif e Paefi da 1ª CAS, no ano de 2019, e o relatório do Censo Suas, do ano de 2019. A partir desse levantamento, foi possível localizar informações sobre a condição laboral dos trabalhadores (salário, carga horária, função, tipo de vínculo empregatício, etc.), a gestão da PAS da cidade do Rio (seu histórico de atuação junto as entidades do terceiro setor, tempos de contrato, etc.) e as informações constantes no convênio de prestação de serviços socioassistenciais. Iniciou-se levantando alguns conceitos que formam a base da política de assistência social no Brasil, em seguida, expõem-se as transformações político-históricas que marcaram o Estado e as políticas sociais, em especial a política de assistência social da cidade do Rio. Posteriormente, conceituou-se o termo força de trabalho dentro da tradição marxista e sua estruturação nas políticas sociais, como as transformações no mundo do trabalho afetam a reprodução dessa força de trabalho e como as novas formas de exploração do trabalho reverberam nos empregados dos Cras da 1ª CAS da cidade do Rio. Trata-se, ainda, de como o processo de ampliação do Suas se relacionou com as entidades do terceiro setor e sua estrutura da força de trabalho na PAS. Por fim, buscou-se entender esta relação e os convênios de prestação de serviço, tendo como horizonte seus impactos nas condições da força de trabalho dos empregados da PAS da cidade do Rio.

Palavras-chave: Assistência Social; Força de Trabalho; Terceiro setor; Rio de Janeiro.

ABSTRACT

This dissertation was developed with the objective of evaluating the impacts of public-private partnerships on the workforce of the Social Assistance Policy (PAS) in the city of Rio de Janeiro. The research uses a qualitative method to carry out the exploration and sampling of data regarding the condition of the workforce and the impacts of service provision agreements. For this, public documents from the City Hall of Rio de Janeiro, the agreement contract of Paif and Paefi of the 1st Cas in 2019 and the report of the Censo Suas of the year 2019 were used. workers' employment (salary, workload, function, type of employment relationship, etc.), the management of PAS in the city of Rio (its history of action with third sector entities, contract duration, etc.) and information contained in the agreement for the provision of social assistance services. It began by raising some concepts that form the basis of social assistance policy in Brazil, then exposes the political-historical transformations that marked the State and social policies, in particular the social assistance policy of the city of Rio. Then, the term workforce was conceptualized within the Marxist tradition and its structuring in social policies, how transformations in the world of work affect the reproduction of this workforce and how the new forms of labor exploitation reverberate in Cras employees of the 1st Cas of the city of Rio. How the expansion process of Suas was related to third sector entities and its workforce structure at PAS. Finally, we sought to understand this relationship and the service provision agreements, having as a horizon their impacts on the conditions of the workforce of PAS employees in the city of Rio.

Keywords: Social assistance; Workforce; Third sector; Rio de Janeiro

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Área de execução do PAIF na 1ª CAS	49
Quadro 2- Demonstrativo de programas e serviços ofertados através do CadÚnico	50
Quadro 3- Princípios da Política Nacional de Assistências Social segundo a Pnas	57
Quadro 4- Diretrizes da Política Nacional de Assistências Social	59
Quadro 5- Estrutura de apoio aos Cras da 1ª CAS	75
Quadro 6- Apresentação do CIEDS.....	104
Quadro 7- Comparação de discurso entre o Cieds e a Pnas	108
Quadro 8- Detalhamento de atividades do Cieds	109

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Indicadores de Rendimento por Bairro.....	102
Figura 2- IDH por região da Cidade do Rio 2000-2010.....	103
Figura 3- Organograma de liderança do CIEDS	106

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Usuários atendidos pelo Paif	50
Tabela 2- Trabalhadores inseridos nos CRAS divididos por profissão na 1ª CAS	65
Tabela 3- Carga horária por tipo de função nos Cras da 1ª CAS	68
Tabela 4- Carga horária semanal por tipo de vínculo nos Cras da 1ª CAS	69
Tabela 5- Tipo de vínculo por Serviço	72
Tabela 6- Tipo de vínculo por Serviço secundário.....	73

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BDTD	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CF	Constituição Federal
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
Creas	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
Loas	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MSE	Medida Socioeducativa
NOB/Suas	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB-RH	Norma Operacional Básica – Recursos Humanos
PAS	Política de Assistência Social
PAIF	Programa de Atenção Integral a Família
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PBF	Programa Bolsa Família
PCD	Pessoa com Deficiência
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNP	Programa Nacional e Publicação
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
Suas	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TNSS	Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 CAPÍTULO I: A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	22
2.1 A trajetória do sistema capitalista sobre no Estado e nas Políticas Sociais no Brasil	22
2.2 A resposta da classe trabalhadora ao capital: as lutas pela democracia e a constituição do Estado democrático	28
2.3 Os caminhos da seguridade social brasileira	30
2.4 A contrarreforma do Estado: o que sobrou para a assistência social?	37
2.5 A Seguridade Social na nova era neoliberal: as ações determinantes da perversa alquimia	42
2.6 Política de Assistência Social e sua expressão na Cidade do Rio de Janeiro	46
3 CAPÍTULO II: A FORÇA DE TRABALHO DAS POLÍTICAS SOCIAIS	52
3.1 A força de trabalho na tradição marxista	52
3.2 A força de trabalho na política de assistência social	56
3.3 As características da força de trabalho na assistência social da cidade do Rio	64
4 CAPÍTULO III: TERCEIRO SETOR, TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL .	78
4.1 História e Conceitos	78
4.2 Os recursos das entidades socioassistenciais	84
4.3 A Política de Assistência Social da cidade do Rio e o terceiro setor	89
4.4 O marco regulatório das OSCs: um progresso na administração pública?.....	93
4.5 As parcerias público-privadas e a Política de Assistência Social da Cidade do Rio: Como esta política afeta a força de trabalho e o desempenho dos serviços socioassistenciais	99
4.6 O resultado dos convênios entre o poder público e o terceiro setor: a cogestão da 1ª CAS em evidência	104
4.7 Apresentação da instituição	104
4.8 Conhecimento do problema	107
4.9 Plano de trabalho e descrição das atividades administrativas	109
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
REFERÊNCIAS	120

1 INTRODUÇÃO

A preocupação com o tema desta dissertação teve início junto às discussões e aproximações no meu processo de formação profissional em Serviço Social na Universidade Federal do Espírito Santo. O debate sobre a empregabilidade e os espaços ocupacionais do Serviço Social, em especial a partir da ofensiva neoliberal dos anos 1990, sinaliza para mudanças no padrão de contratação e garantias laborais, mesmo tendo em vista que o estado brasileiro figura como o principal empregador do/a assistente social.

O processo engendrado pelas correntes neoliberais para a classe trabalhadora afeta o conjunto de trabalhadores assalariados, precarizados, subalternizados, no qual aprofundam as formas e os regimes de contratação cada vez mais distantes das garantias e proteções que o trabalho formal apresenta. A brutal transformação remete para um conjunto amplo de desmonte dos vínculos tradicionais do emprego. Ao mesmo tempo, percebe-se a ampliação do terceiro setor como protagonista e prestador de serviço ao Estado e às suas instituições, por vezes substituindo o mesmo.

O Serviço Social brasileiro guarda um histórico laço de atuação com o terceiro setor, aprofundado sob novas perspectivas, que juntam a substituição das prestações estatais, via terceiro setor, e a ampliação de contratos de trabalho com assistentes sociais para operarem nas novas lógicas de mercantilização dos direitos sociais.

Nesse contexto, houve o interesse em compreender como se dão essas formas de processamento e contratação da força de trabalho na Política de Assistência Social, recortando o serviço social.

Conforme a literatura vem apontando (CFESS, 2004, 2022; MARTINS, 2022), o crescimento do mercado de trabalho nos serviços da assistência social prestados pelas prefeituras, nos últimos anos, tem deixado os assistentes sociais e demais trabalhadores cada vez mais expostos à precarização do trabalho, além da lógica neoliberal, constantemente empurrando o Estado à seletividade e à focalização dos serviços públicos. Nessa conjuntura, a tarefa empreendida por este estudo é a de compreender os processos de transformação no mundo do trabalho e na Política de Assistência Social, bem como seus rebatimentos dentro do serviço público na atenção às demandas sociais.

Buscando compreender as características da força de trabalho na política de assistência social da cidade do Rio, a abordagem sobre os profissionais com funções e/ou espaços semelhantes e sem a mesma autonomia relativa, com diferenças salariais,

diferenças de horas de trabalho e estabilidade profissional, mostra-se complexa e proporcionalmente limitada, comparada ao seu potencial exploratório. Reconhece-se, no entanto, a constante necessidade de estudar o trabalho profissional, pois o mesmo se encontra em ininterrupto movimento.

A partir das preocupações de pesquisa com a metamorfose do trabalho das assistentes sociais (RAICHELES, 2018) e durante pesquisa realizada na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, identifica-se que há escassez em pesquisas sobre os espaços de trabalho do assistente social que envolvam serviços públicos e instituições privadas no campo da assistência social. Pode-se notar um grande conteúdo relacionado com a cultura política, a reestruturação produtiva, o voluntariado e o financiamento do trabalho do assistente social no terceiro setor. Da mesma forma, um vasto conteúdo sobre neoliberalismo e política de assistência social, tendo o terceiro setor como parte de algumas destas pesquisas, em especial nas que tratam de estudar os fundos públicos das políticas sociais (BDTD, 2020). Porém podemos observar uma escassez de pesquisas que versem sobre as condições da força de trabalho de profissionais advindos de instituições do terceiro setor.

Nesse sentido, esta pesquisa pretende contribuir para o debate em relação às condições da força de trabalho no campo do chamado terceiro setor, a fim de alinhar a compreensão do uso dessa mão de obra e expor os diferentes processos que o mundo do trabalho vem experimentando em umas das maiores áreas que empregam assistentes sociais e demais profissionais das políticas sociais. Da mesma forma, usado como instrumento do trabalho dos/as assistentes sociais, as políticas sociais se relacionam diretamente com o terceiro setor, absorvendo sua ótica de trabalho e incorporação da antinomia público x privado (MONTAÑO, 2005).

A falsa lógica da não-lucratividade expressa por entidades do terceiro setor e a ideia de “modernização”, contida no discurso neoliberal pós-Constituição Federal de 1988, são elementos que influenciam diretamente as transformações no mundo do trabalho (MONTAÑO, 2002).

Ricardo Antunes (2020) afirma que o Estado Burguês em seu processo de reestruturação produtiva aprofunda no proletariado a subordinação ao “não trabalho” e a “desindustrialização”, originando, assim, algo que, no estágio atual do neoliberalismo, o próprio autor acredita ser uma era de aprofundamento da subalternização do trabalho. Do mesmo modo, para alguns autores (YAZBEK, 2006) essa dinâmica é fruto de uma lógica

privatista de estado que reúne o modelo do consórcio neoliberal.

Atualmente, no cenário brasileiro existem mais de 13 milhões de desempregados (IBGE, 2021) e, só no estado do Rio de Janeiro, o número atinge mais de 1,5 milhão. Dentre essas pessoas, várias cumprem com as condicionalidades de acesso às políticas de assistência social, pois se enquadram em situação de pobreza ou extrema pobreza.

O artigo 5º da Loas estabelece a primazia do Estado na condução da política de assistência social. No entanto, assim como em boa parte das cidades do Brasil, na cidade do Rio de Janeiro observa-se que existe um contingente expressivo de entidades da sociedade civil que prestam serviços de origem pública em todo âmbito da política de assistência (RIO, 2020). A gestão de um conjunto amplo de serviços tem sido gradualmente “terceirizada”, o que vem gerando outros problemas, segundo o último Plano Municipal de Assistência Social (RIO, 2018).

De acordo com o Plano Municipal de Assistência Social (RIO, 2018), existe uma constante onda “[...] quantitativa de servidores com expectativas de aposentadoria, ao passo que não há chamadas de novos servidores públicos” (p. 74), tampouco concursos públicos no horizonte. Concomitantemente, há uma expressiva quantidade de profissionais contratados por entidades por meio de convênios e a uma alta rotatividade, visto que os convênios são firmados com tempo limitado a até dois anos de prestação de serviços.

A política de assistência social da cidade do Rio de Janeiro se divide em unidades administrativas, uma estratégia que é repetida em outras políticas como a de Saúde. Visando a cobrir toda extensão municipal, a Assistência Social da cidade do Rio de Janeiro se divide em 10 Coordenadorias de Assistência Social e Direitos Humanos (Casdh).

Cada coordenadoria de assistência social é encarregada por um respectivo território. A 1ª CAS é a responsável pela região do centro do Rio, zona portuária e as favelas ao redor de Santa Teresa (RIO, 2018).

A partir dessa circunscrição, pretende-se elaborar uma pesquisa qualitativa e exploratória. O intuito é compreender o substrato das transformações na condição da força de trabalho da política de assistência social da 1ª Coordenadoria de Assistência Social e Direitos Humanos da cidade do Rio de Janeiro. Para tanto, demanda-se uma aproximação com os dados sobre a Política Nacional de Assistência Social e suas normas complementares para estabelecer um panorama da assistência social.

A escolha pela 1ª CASdh como *locus* da pesquisa se dá por sua expressiva abrangência e pela facilidade de acesso, tanto ao território quanto às informações públicas. Atualmente, a 1ª CASdh atende a 71 comunidades situadas em 11 bairros distintos do Centro da cidade do Rio de Janeiro. E, para atender a essa extensão, a coordenadoria conta com 06 Centros de Referência em Assistência Social (Cras), 01 Centro de Referência Especializada em Assistência Social (Creas) e 01 Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP).

Embora existam outros equipamentos da PAS da cidade do Rio, eles seguem alguns convênios de execução própria (a exemplo dos centros de acolhimento da PSE e o SCFV), porém o convênio para execução do Programa de Atenção Integral à Família (Paif) e o Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Famílias e Indivíduos (Paefi) nos CRAS e Creas é realizado de forma conjunta.

Esta pesquisa se desenvolve a partir das informações dos trabalhadores/as assistentes sociais que compõem a força de trabalho dos CRAS da 1ª CAS, com o objetivo de atuar com a força de trabalho do Paif. Essa opção se deu a partir da visualização da dinâmica de convênios entre a prefeitura e as entidades do terceiro setor, especificamente a partir da opção da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos da cidade do Rio de Janeiro por celebrar o contrato de convênio através do serviço terceirizados e os dividindo em território, ou seja, cada coordenadoria tem o seu próprio convênio nos serviços de Paif dentre outros serviços (RIO, 2018).

Existem também mais 05 equipamentos tipificados como política de Convivência e Fortalecimento de Vínculos pertencentes a Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média complexidade, e tendo como público mulheres, crianças e pessoas com deficiência. Porém esses equipamentos celebram convênios distintos dos demais, sendo alguns de equipamentos individuais e outros com a gestão de mais de um equipamento no tocante ao contrato (RIO, 2018).

Para além dos serviços de Proteção Básica e Proteção Especial de Média Complexidade, existem também 07 equipamentos destinados à política de Proteção Especial de Alta Complexidade, sendo a maior parte deles abrigos e albergues. E, assim como os demais serviços, eles também têm seus convênios e contratos de prestação de serviços separados (RIO, 2018), o que sinaliza uma fragmentação da prestação de serviços

Após a implementação do Marco Regulatório das OSCs (BRASIL, 2014b),

muitos trabalhadores que integravam a força de trabalho da política de assistência social vivenciavam retrocessos cada vez maiores em suas condições de trabalho por mudança de vínculo, por via estatutária, por contrato de dois anos ou até por novas formas de contratação, como Microempreendedor Individual (MEI) (LARA, 2019). Essas mudanças advinham algumas vezes por contratos de terceirização de serviços da assistência social ou por gestões compartilhadas entre a prefeitura e a iniciativa privada.

De acordo com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (2014b, p. 4), “[...] as Organizações da Sociedade Civil são as entidades privadas sem fins lucrativos que desenvolvem ações de interesse público e não têm o lucro como objetivo”. Essas organizações atuam na promoção de direitos e de atividades nas áreas de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, desenvolvimento agrário, assistência social e moradia, entre outras. No entanto essas entidades não se tratam de iniciativas da sociedade referenciadas nas demandas dos usuários, mas sim de empresas que disputam o orçamento público com fins de lucro (SALVADOR, 2010).

Para além da análise econômica de Salvador (2010), outros pesquisadores deste fenômeno de intervenção emergente do terceiro setor afirmam que tais entidades não têm em sua essência iniciativas da sociedade civil, mas se propõem a ser uma alternativa terceirizadoras da Política de Assistência Social (MONTAÑO, 2005).

Ao contextualizar a formação do Estado, nota-se desenvolvimento do capitalismo monopolistas e tomando o arcabouço de políticas neoliberais para si. Nesse caso, o fenômeno de Estado ampliado de Gramsci se faz atual:

Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados’. Assim, conforme Gramsci, torna-se fundamental o entendimento do conjunto de mediações que conformam e esclarecem esse domínio e o consentimento, pois a capacidade de dirigir e organizar o consentimento dos subalternos é um elemento fundamental para o fortalecimento da dominação de classes. A esfera da sociedade civil é a esfera das mediações do exercício da dominação de classe pelo exercício do convencimento (GRAMSCI, 2000b *apud* DURIGUETTO e MONTAÑO, 2011, p. 45).

Por meio dessas determinações históricas, inserimos o diálogo entre a sociedade civil organizada, em especial o terceiro setor, e o Estado neoliberal. As instituições que compõem o chamado terceiro setor (ONGS, OSIPs, Instituições religiosas com vínculos ligados às políticas públicas, etc.) enquanto aparelhos disseminadores de ideologia hegemônica que objetivam a promoção da coerção e do consenso dentro da própria sociedade civil.

A Loas, em seu Artigo 3º, considera as entidades tipificadas (que prestam serviços voltados a assistência social) também parte da política de assistência social. O que nos leva a outra reflexão, conforme Montañó:

As chamadas organizações não-governamentais (ONGs), quando hoje passam a ser financiadas por entidades, muitas destas de caráter governamental, por meio das parcerias, ou quando são contratadas pelo Estado (federal, estadual ou municipal), para desempenhar, de forma terceirizada, as funções a ele atribuídas, não parecem tão fiéis a seu dito caráter “não-governamental” e à sua condição de “autogovernada”. (2005, p. 57)

A partir dessa perspectiva, é importante debruçar sobre como se comporta a força de trabalho sob a égide ideológica do terceiro setor, as suas condições dentro da PAS e como elas são afetadas por essas ações do Estado e do terceiro setor. Se, por um lado, essas empresas pretendem prestar serviços de assistência, por outro, precarizam a força de trabalho dos profissionais da assistência social (condicionando os mesmo até a se tornarem usuários dessa mesmas política). Uma vez que a Loas (BRASIL, 1993) se baseia na redução da desigualdade, parte integral da política de seguridade social é expor a contradição que não há compreensão de totalidade na execução da Política de Assistência por parte dessas instituições privadas (MONTAÑO, 2002).

Como afirma Boschetti (2006), as Políticas Sociais surgiram no contexto do capitalismo, sendo disputadas pela classe trabalhadora, enquanto medida de regulação pública. Ao mesmo tempo em que cumpre seu papel enquanto instrumento do Estado, elas se contradizem entre sua proposição e a materialidade de sua manifestação. O Estado burguês, durante seu processo de reestruturação produtiva (ANTUNES, 2020), identificou que em sua nova fase, além de fortalecer a subproletarização do trabalho e aprofundar o proletariado na subordinação ao “não trabalho” e a “desindustrialização”. A intervenção estatal também deveria contemplar a massa incapaz de vender sua força de trabalho, partindo do pressuposto que esta massa é a “contingência que deveria ser protegida”, pois ela também atua indiretamente na reprodução da lógica do sistema capitalista, e que o conceito de cidadania deveria ser ampliado e incorporado pelo Estado, desfocalizando da extrema pobreza, para que as medidas protetivas de Estado albergasse toda a massa proletária, homogeneizando-a e aprofundando (ou cedendo) sua austeridade quando convém a burguesia.

Essa passagem se expressa na cidade do Rio em forma de superexploração da força de trabalho da população marginalizada que pertence ao público usuário da PAS. O desenvolvimento da cidade se deu de forma desigual através da concentração

desordenada tanto do desenvolvimento urbano quanto na ampliação de políticas territoriais. Borin fala sobre a série de violações de direitos humanos contidos no período dos megaeventos (de 2000 a 2012) sediados pela cidade, estas ações foram coordenadas não só pela secretária de assistência social, mas também pela secretaria de segurança pública e de transporte urbano. Em uma tentativa de preparar a cidade para eventos mundiais, a cidade do Rio (e grande parte de onde se localiza a 1ª CAS) mascarou a desigualdade social através de medidas higienistas.

Dialogando com o objeto da pesquisa, analisar as premissas das parcerias público-privadas e sua repercussão na força de trabalho da política de assistência social, no município do Rio de Janeiro no ano de 2019. Foi realizado um estudo apontando que era possível realizar esta análise a partir dos documentos oficiais, sendo estes o Plano Municipal de Assistência Social (RIO, 2018), o Censo Suas (BRASIL, 2022) e o Plano de Trabalho que celebrava o convênio entre a prefeitura e o CIEDS na execução dos serviços socioassistenciais na 1ª CAS.

Utilizando da Pnas, foi possível traçar um paralelo entre o desenvolvimento da PAS na cidade do Rio a luz desta legislação e sua realidade territorial.

Com isso, chegou-se aos contratos de convênio e o lugar que eles ocupam dentro da PAS da cidade do Rio. Todas as premissas jurídicas, políticas e econômicas que permeiam a força de trabalho desse meio. Foi feito, ainda, um estudo do contrato de trabalho dos profissionais inseridos como força de trabalho da política de assistência social, comparando as diferentes modalidades de vínculo empregatício.

Após esse estudo, os dados foram sistematizados objetivando demonstrar a caracterização dessa força de trabalho. A partir dessa sistematização, pode-se identificar os impactos das parcerias público-privadas na precarização/fragilização da execução da PAS da cidade do Rio.

Preocupando-se com o aprofundamento da compreensão da pesquisa e a com intenção de investigar as parcerias público-privadas e suas repercussões no exercício profissional dos trabalhadores da Política de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro, foi realizado uma pesquisa qualitativa, de cunho exploratório. Como afirma Minayo (2001 *apud* GERHARDT; SILVEIRA, 2009), na pesquisa qualitativa observamos um universo de significados, aspirações, valores, motivos, atitudes e crenças, o que acaba aprofundando mais as relações e fazendo o estudo dos fenômenos ultrapassarem o campo da operacionalização de variáveis quantitativas.

Foi desenvolvida uma pesquisa exploratória, como uma forma de estudo dos fenômenos sociais presentes no objeto, nesse caso, a defesa de uma pesquisa exploratória se baseia na experiência e nos registros do convênio e do relatório do Censo Suas até então presentes nos documentos. Esta pesquisa utiliza dados laborais (tipo de vínculos empregatício, salário, carga horária, nível de formação) a respeito da força de trabalho da PAS da cidade do Rio.

Foi realizada uma pesquisa no Portal da Transparência para localizar a documentação dos convênios celebrados entre entidades do terceiro setor no ano de 2019, em especial o convênio que celebra a gestão dos equipamentos da PSB do território 01. Conforme apontado anteriormente, a escolha desse território foi pela facilidade da localidade e por representar a região do centro da cidade, além do fato de que esses equipamentos já sinalizaram em pesquisas anteriores que tem sua gestão terceirizada, foi feita, ainda, uma breve busca antes da estruturação da pesquisa com objetivo de filtrar a viabilidade da mesma nesse território. Durante o levantamento, foram coletados dados correspondentes aos vínculos empregatícios destes trabalhadores (carga horária, salário, tipo de contrato de trabalho, etc.) com o objetivo de identificar os tipos de vínculos de trabalho presentes naquele espaço.

As informações relativas ao quadro da força de trabalho da política de assistência social tiveram sua plataforma *online* constantemente modificadas, lembrando que, em 2019, Marcelo Crivella já estava em seu 3º ano de gestão como prefeito da cidade do Rio de Janeiro, sendo sucedido por Eduardo Paes.

Ao ser feito o primeiro acesso ao portal transparência, foi possível localizar facilmente os termos de colaboração e fomento firmados entre a secretaria de assistência social e as entidades do terceiro setor. Contudo, o quadro geral dos recursos humanos da secretaria não aparecia de forma sistematizada e nem tão pouco organizada. A busca pelo mesmo deveria ser feita de forma individual, dividindo por serviços prestados (PAIF, PAEFI, SCFV, etc.) ou por equipamentos da prefeitura (RIO DE JANEIRO, 2022).

Essa formatação dificultou o levantamento de informações para pesquisa, o que, por sua vez, gerou uma necessidade de também se trabalhar com os dados do Censo Suas (BRASIL, 2022), que é um documento preenchido pelas equipes que compõem os serviços socioassistenciais. Assim, o Censo Suas (BRASIL, 2022) contém informações relevantes sobre as condições de trabalho de todos os trabalhadores dos serviços socioassistenciais, tais como as relações empregatícias, carga horária de trabalho

semanal, cargo, função, principal atividade (ou serviço) desempenhado, etc.

Após as novas eleições e a troca de gestão, Eduardo Paes reformula a plataforma do portal transparência, mas altera a metodologia de pesquisa, permitindo a utilização do filtro de “contratos”, o que tornou possível buscar também os recursos humanos por meio do portal (RIO DE JANEIRO, 2022).

Por fim, ao localizar o contrato de “cogestão das ações de proteção social básica e de proteção social especial de média complexidade na área de atuação da primeira coordenadoria de assistência social”, o documento não está disponível. Ao questionar esse fato junto à ouvidoria, a justificativa é que, por se tratar de um documento com mais de 2 anos de existência, a prefeitura já não é mais obrigada disponibilizá-lo no portal transparência amparados pela lei 13.204 de 2015 (BRASIL, 2015).

Após a etapa de busca pelos documentos, foi feito um levantamento junto ao relatório de recursos humanos das secretarias de assistência social dos municípios do Rio de Janeiro, em específico trabalhando os mesmos dados dos mesmos equipamentos supracitados.

Em seguida, uma análise documental do conteúdo foi desenvolvida sobre o resultado da coleta de dados, foram elaborados quadros demonstrativos a fim de caracterizar os fenômenos presentes nas formas de contratação e no vínculo empregatício da força de trabalho da secretaria municipal de assistência social da cidade do Rio.

Nessa demonstração, aparecem elementos como terceirização, flexibilização do trabalho, fragilização e novas relações de trabalho no serviço público advindas do MROSC, bem como suas repercussões na força de trabalho desta política social, sua historicidade e complexidade que a peculiariza.

Essa metodologia de análise possibilita a descoberta da frequência e da presença das bases analíticas do objeto, suas congruências e possibilidades exploratórias (MINAYO, 2007 *apud* GERHARDT; SILVEIRA, 2009) agregando um acúmulo documental que pode dialogar com a hipótese levantada no início da pesquisa.

O primeiro capítulo trata da organização da Política de Assistência Social no Brasil e sua trajetória pré constituição cidadã até os tempos atuais. O movimento de estruturação da seguridade social, a contrarreforma do Estado e os esvaziamento da estrutura pública sobre a égide neoliberal. Buscando explicar como a organização da assistência social, em especial a luz da PNAS, foi delineado como a PAS da cidade do Rio é afetada com a contrarreforma do Estado em sua administração de recursos

estruturais.

O segundo capítulo esboça o conceito de força de trabalho dentro da tradição marxista e dialoga com seu desenvolvimento nas políticas sociais. Os impactos das transformações no mundo do trabalho e a morfologia de novos processos de contratação, exploração e distribuição da força de trabalho nas políticas sociais. Busca-se traçar as características da força de trabalho da PAS da cidade do Rio através da utilização dos documentos públicos (PMAS, Censo Suas, convênios de prestação de serviços). É explicar em qual conjuntura a força de trabalho está submetida, uma vez que os trabalhadores do serviço público e dos convênios passam por processos complexos e heterogêneos.

O terceiro capítulo expressa a criação do terceiro setor na segunda metade do século XX e aponta os elementos que canalizaram a estruturação das ONGs até o MROSC. Esse capítulo aborda, ainda, o histórico das organizações não governamentais na cidade do Rio e sua relação com a PAS da cidade do Rio; como se comportam os convênios e contratos de prestação de serviço e como o terceiro setor se integra na política pública através dos espaços de participação social e de seus princípios constitutivos enquanto Organização da Sociedade Civil (Osc).

2 CAPÍTULO I: A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

2.1 A trajetória do sistema capitalista sobre no Estado e nas Políticas Sociais no Brasil

O final da segunda metade do século XX é marcado por um conjunto de revoluções tecnológicas com visíveis implicações sociais, frisada pelos sentimentos de otimismo e esperança do pós Segunda-Guerra. A economia mundial passou por um período de prosperidade chamado de “anos de ouro”¹, em que uma preocupação com que as políticas sociais operacionalizadas na época experimentem a tecnificação e profissionalização de seus serviços. Mesmo que permeadas por um viés conservador que buscava uma mediação com as massa de trabalhadores industriais no estabelecimento de uma relação clientelista (GIOVANNI, 2009).

O processo de institucionalização e tecnificação das ações estatais perpassa pela criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDS), em 1952, e pelo projeto do Nacional Desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek a fim de atender aos interesses de expansão do capitalismo monopolista. Nesse período, o imperialismo norte-americano se consolidava na América Latina como expressão da polarização entre capitalismo e socialismo, no qual os EUA utilizam-se de estratégias golpista ao incentivar intervenções militares em diversos países latino-americanos.

No Brasil, o Golpe Militar como resposta e afirmação imperialista e de hegemonia norte-americana, se processa, segundo Behring e Boschetti no:

[...] dilema, presente na situação de crise de hegemonia, entre o projeto nacional-desenvolvimentista que, com o apoio do PCB, propunha as chamadas reformas de base - o que incorporava o incremento das políticas sociais, e o projeto de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro, em especial o capital norte-americano, se resolveu pela violência militar. O golpe de 1964 instaurou uma ditadura que durou 20 anos e impulsionou um novo momento de modernização conservadora no Brasil, com importantes consequências para a política social [...] (2011, p. 111).

A chamada “modernização conservadora” que permeara o processo de institucionalização foi marcada como um momento político de reestruturação, tanto do modo de produção quanto das estratégias econômicas do mercado. Esse processo insere

1 Período datado entre 1945 a 1960, nos países europeus, onde a classe trabalhadora presenciou o aumento de empregos tanto na área pública quanto na privada. Aliado à estruturação institucional das políticas sociais, esses dados colaboram para diminuição da desigualdade de renda e do acesso da população aos serviços do Estado. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

o Brasil em um novo cenário econômico e social imposto pelo “capitalismo tardio” que, na realidade brasileira, assume uma interface com as variáveis da diversificação da indústria e da economia.

Na análise de Behring (1998), sobre o texto de Ernest Mandel denominado *O capitalismo tardio*, a autora referencia:

[...] contrariamente às interpretações monocausais do desenvolvimento do capitalismo, entendendo que as formas concretas que esse modo de produção engendra em cada momento histórico são resultantes da interação de uma série de variáveis parcialmente independentes entre si (BEHRING, 1998, p. 112).

A autora comenta que, por meio das interpretações marxianas² sobre o modo de produção capitalista, Mandel interpreta as variadas contradições do sistema capitalista e, a partir disso, compreende que a “noção de equilíbrio” no modo de produção capitalista é antagônica à própria origem do capital.

Mandel avança em explicar que na terceira fase do modo de produção capitalista – permeada pelo *capitalismo tardio*, apresenta novas formas de desenvolvimento do tempo de rotação do capital bem como no seu processo de acumulação (MANDEL, 1982 *apud* BEHRING, 1998).

Em específico, algumas alterações no âmbito da totalidade do capital foram destacadas por Mandel (1982 *apud* BEHRING, 1998), tais como: a modificação na distribuição do capital constante entre capital fixo e circulante³; o desenvolvimento da taxa de mais-valia e o desenvolvimento da taxa de acumulação, sendo trabalhado a relação da mais-valia produtiva e a mais-valia consumida improdutivamente; além do desenvolvimento de tempo de rotação do capital.

O capital, que havia encontrado sua fase imperialista, busca atingir os índices de superlucros usando de momentos “extra econômicos”, como as guerras, as crises advindas de escassez de matéria prima, etc., para recompor a taxa média de mais-valia.

2 Mandel “[...] critica também a utilização dos esquemas de reprodução de Marx por autores como Hilferding, Rosa Luxemburgo, Henryk Grossmann, Bukharin e Otto Bauer, entre outros, como referência para desvendar historicamente os desdobramentos do modo de produção capitalista. O autor sustenta, com base na argumentação de Roman Rosdolsky (1989)” (BEHRING, 1998, p. 112).

3 Entende-se como capital fixo a parcela do capital produtivo que, embora esteja presente em todo processo, tem seus custos fixos e mitigados durante a transferência de seu valor no processo de produção, ou seja, são elementos que tem um valor fixo, sendo esse parcelado durante os ciclos de produção. Entende-se como capital circulante a parte do capital usada para comprar força de trabalho e meios de produção que tem seus valores inconstantes (por exemplo combustível, matéria prima, etc.), o que, nesse caso tem como seu valor de custo transferido para mercadoria ao final do processo de produção, excetuando a força de trabalho, no caso essa tem seus gastos e excedentes transferidos para o capitalista (os excedentes são transferidos em forma de mais valia) (GORENDER; ALMEIDA, 1961).

No sistema de produção, uma das estratégias utilizadas para a recomposição da taxa de lucro foi a pressão pela diminuição do preço da força de trabalho bem como a intensificação da extração de sua mais-valia relativa, da diminuição do tempo de circulação do capital, aumentando assim as maiores concentrações de mais-valia e reduzindo as possíveis movimentações de capital entre setores não monopolistas, nas palavras de Behring:

No capitalismo tardio, outras determinações enriquecem o arsenal de possibilidades de extração dos superlucros [...] Além das formas incorporadas de momentos anteriores (exploração de colônias e semicolônias), em decorrência dos monopólios e da revolução tecnológica, tem-se uma justaposição industrial global de setores dinâmicos e subdesenvolvidos num mesmo ramo (BEHRING, 1998, p. 116).

O mercado mundial utiliza de variadas formas e mecanismos de regulação econômica com o objetivo de extrair os superlucros. Firmando-se na lei do valor, o capital não mede esforços e utiliza-se tanto de estratégias econômicas, geradas pelo seu próprio sistema vigente, quanto às demais estratégias advindas de sistemas econômicos anteriores ao capitalismo, como, por exemplo, a exploração de colônias que se encontram à margem da riqueza gerada pela própria mão de obra (MANDEL 1982 *apud* BEHRING, 1998).

Em suma, no capitalismo tardio, Mandel (1982 *apud* BEHRING, 1998) refere-se às fases como sendo ondas de recessão e desenvolvimento na mundialização da produção capitalista, apropriando-se e complementando a etapa monopolista do capital, a tentativa de globalizar o modo de produção incorporando as novas tecnologias e forçando o avanço sob os países em desenvolvimento. Destaca-se, ainda, que dentre estes esforços de globalização o único elemento que se mantém intacto é a concentração de riqueza. O resultado dessa equação é a desigualdade fundante gerada pela falta de socialização do conhecimento produzido, da riqueza produzida e da mais-valia gerada pelos países em desenvolvimento.

Durante essa fase de transição do capitalismo (1945 a 1970), Mandel percebeu uma tendência de maior integração entre os novos incrementos tecnológicos e a acumulação de lucro do capital, aqui como uma possibilidade de aumento da lucratividade em função da “diminuição do diferencial de produtividade do trabalho” (MANDEL 1982 *apud* BEHRING, 1998,116).

De fato, novos incrementos tecnológicos, a substituição do trabalho vivo pelo trabalho morto, a automação de muitos processos de produção e o deslocamento do trabalho individualizado e distanciado da linha de produção taylorista como

refuncionalização e redistribuição dos processos de trabalho estabelecendo as bases do processo de reestruturação produtiva (ANTUNES, 2020).

Porém, interessa aqui dialogar sobre os bens de consumo primários⁴ que foram ampliados pelo Estado e alcançados (de certo modo) pelos usuários das políticas sociais. No momento em que a crise dos “Anos de Ouro” se aglutina, podemos observar algumas transformações no plano da produção capitalista não caminharem no mesmo ritmo em que o estado brasileiro gestiona seus gastos.

No rastro das análises sobre a crise dos Anos de Ouro, Behring e Boschetti (2011) falam sobre uma crise sistêmica de superprodução baseada na Lei do Valor. Com a estagnação e, logo após, deflação dos campos de contratação e geração de emprego, o Brasil iniciou um período de crescimento dos indicadores do desemprego (meados de 1975) em detrimento das novas estratégias de economia dos processos de produção, da introdução de novas tecnologias e a alta dos preços de matérias-primas importantes.

Com essa retração do desenvolvimento da indústria, o governo expande o crédito e aumenta o endividamento interno e externo na intenção de suprir os anseios por superlucro que as elites econômicas estavam obtendo antes da crise. Além do endividamento do país, o Estado brasileiro propõe alguns ajustes econômicos visando diminuir os resultados da crise monetária sobre a média da inflação (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Para além do processo imposto pela crise de superexploração e flexibilização do trabalho, para o incremento do aumento da taxa de lucros, o governo brasileiro banalizou a taxa crescente do desemprego, a alta no preço das matérias-primas de bens de consumo e a queda no volume de comércio mundial (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Esse processo se expressa na crise econômica que passa a devastar o país sob a ditadura militar, Faleiros (2000 *apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2011) destaca que, durante o contexto de perda de liberdades democráticas, censura e ajuste de austeridade fiscal, na implementação de uma política econômica ortodoxa, o governo da ditadura buscou “modernizar” as políticas sociais, seguindo as orientações imperialistas norte-americanas, no segundo momento da institucionalização

A unificação e centralização das políticas de previdência social no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), a ampliação de atendimento ao trabalhador rural,

4 Entende-se como bens de consumo primários alimentação, moradia, saúde, educação, etc.

abordando assim o seu caráter um pouco mais redistributivo, em 1967, passa por uma nova composição e, dez anos depois, em 1977, a previdência cria o Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (Sinpas), por meio da Lei n. 6.439/1977, que propiciou a integração das áreas de previdência Social, assistência social⁵, assistência médica e a gestão das entidades ligadas aos respectivos ministérios (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

A partir desse momento, a nova configuração do capital impunha o *modus operandi* da época, ou seja, ao mesmo tempo em que se amplia direitos para a autolegitimação, possibilita a mercantilização das políticas sociais, assim, as autoras afirmam que:

[...] no mesmo passo em que se impulsionam políticas públicas, mesmo [que] restritas quanto ao acesso, como estratégia de busca de legitimidade, a ditadura militar abria espaços para a saúde, a previdência e a educação privadas, configurando um sistema dual de acesso às políticas sociais: para quem pode e para quem não pode pagar. Essa é uma das principais heranças do regime militar para a política social [...] (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 137).

Em torno da reestruturação, observa-se políticas de cunho funcionalista e tecnocrático. A “junção” de alguns serviços de saúde, previdência social e assistência social não solucionou o problema da fragmentação das políticas sociais, mesmo as políticas de proteção social sendo centralizadas, ainda atuavam de maneira pontual, contrariando essa perspectiva modernizadora presente no plano de governo do regime militar.

O regime ditatorial, marcado por um projeto tecnocrático conservador mas de aparência modernizante, demonstrou seu esgotamento na década de 70, com a diminuição do fluxo de capitais e a crise do comércio mundial (BEHRING; , 1998).

Behring complementa:

A onda longa de caráter depressivo ou de estagnação - que é atravessada por breves momentos de recuperação, que logo se esgotam -, com início nos anos 1970, foi propiciada, portanto, pelo encontro de: crises clássicas de superprodução, cujos esforços de limitação por meio de crédito perderam eficácia, em cada pequeno ciclo; contenção brusca dos rendimentos tecnológicos (poucas ou marginais invenções novas); crise do sistema imperialista (mesmo da dominação indireta dos países coloniais e semi industrializados); crise social e política nos países imperialistas, com ascensão das lutas (a exemplo da greve dos mineiros na Inglaterra no início dos anos 1980), em função do início das políticas de austeridade, e crise de credibilidade do capitalismo, enquanto o sistema capaz de garantir o pleno emprego, o nível de vida e as liberdades democráticas (BEHRING, 1998, p. 159).

5 Até 1977 a Assistência Social era desenvolvida por ações pulverizadas e fracionada em instituições, como por exemplo: (LBA), (Funabem) e Ceme).

Behring e Boschetti (2011), ao analisarem as tendências do capitalismo no período, sinalizam para três condições necessárias do que o capitalismo assume na nova fase, denominada de “acumulação flexível”⁶. No ciclo flexível, o capitalismo se direciona ao crescimento independente de consequências sociais, políticas, ecológicas etc.; esse crescimento, em seus valores reais, sustenta-se na exploração do trabalho vivo; o capitalismo gera uma forma organizacional, técnica, e uma dinâmica concorrencial sobre as inovações que maximizam os lucros (HARVEY, 2004 *apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Podemos observar uma relação do ciclo capitalista em crise durante 1970 e a tônica neoliberal que passa a ganhar força no cenário internacional.

Para Anderson (1995, *apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2011), o surgimento do neoliberalismo se dá a partir de uma retórica ao chamado Estado intervencionista e de bem-estar “ [...] e que suas premissas estavam elaboradas originalmente no texto de Friedrich Hayeck [...] sendo que seu propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases para um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 134).

O neoliberalismo se anuncia como a volta às "raízes" instintivas e selvagens do Capital. A premissa é absorver e incorporar de forma técnica e organizada o controle e intervenção estatal que, nesse caso, é sinônimo captura e esvaziamento do Estado da instituição da focalização e da seletividade nas políticas sociais, potencializando a acumulação de superlucros e uma maior musculatura da reestruturação produtiva.

Behring e Boschetti (2011, p. 134), em análise sobre o período, sinalizam que as “[...] reestruturações em curso seguem na direção de sua restrição, seletividade e focalização; em outras palavras, rompem com os compromissos e consensos do pós-guerra, que permitiram a expansão do Welfare State”.

O estado brasileiro marchava rumo à tendência de retornar a economia aos mecanismos ressignificados do liberalismo clássico, tais como a intervenção mínima estatal, a estrutura funcionalista de administração da máquina estatal, etc., porém com novas tecnologias e modos de produção já desenvolvidos como vimos anteriormente.

Esse caminho em direção à constituição do consórcio neoliberal foi se moldando em várias áreas da sociedade. No caso das políticas sociais, as mesmas também foram

6 Período em que o capital busca novas saídas para manter os altos índices de acumulação de riqueza, utilizando de “novas formas de gestão e controle do trabalho”, além de obter também uma ampliação da exploração da força de trabalho através da extração direta de mais-valia relativa (seja por inovações tecnológicas) ou mais-valia absoluta (por um aumento no tempo de trabalho) (ABRAMIDES, 2003).

planejadas para condicionar a entrada das políticas neoliberais.

2.2 A resposta da classe trabalhadora ao capital: as lutas pela democracia e a constituição do Estado democrático

O desenvolvimento “atrasado” do Brasil, comparado às outras nações no plano econômico internacional, culminou em uma dessincronia frente ao desenvolvimento tecnológico e de modo de produção.

Na década de 80, com o aprofundamento do endividamento do Estado brasileiro e a crise econômica mundial imprimindo seu efeito sobre a inflação, a tardia industrialização e temos a reorganização do mundo do trabalho, denominado por Sabóia (1998, *apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 141) como “fordismo à brasileira”, o que impacta na reorganização do movimento operário, bem como nas mudanças urbanas e concentração territorial de trabalhadores.

É importante frisar que tal eixo da sociedade civil, que reaviva suas perspectivas políticas e estratégicas de quebra com o regime militar, visualizava como horizonte uma assembleia nacional livre e soberana e não a construção parlamentar de uma constituinte.

Na construção do processo, surgem diversos grupos de interesse, que passam a tensionar afinados com as suas posições político e ideológicas, como a expressa pelos movimentos de orientação comunista dentro da esquerda brasileira, ao reprimir a perspectiva burguesa de Direito. Porém, durante os embates e lutas no processo de redemocratização, a ala à esquerda da sociedade civil figurou em desvantagem, em relação à direita, realizando assim a construção de uma constituinte heterogênea, mas com hegemonia das elites tradicionais.

O produto desse tensionamento foi uma constituinte eclética, voltada às propostas do centrão⁷ e mantendo um esgotamento de amarrações de leis visando sua flexibilidade legislativa com as emendas complementares (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Não obstante, o produto da luta contínua dos movimentos sociais nesse período se manifestand na forma de direitos sociais, liberdades democráticas e a premissa do fim das desigualdades sociais na Constituição Federal de 1988.

⁷ Embora nos dias atuais este termo designa um conjunto de parlamentares de orientação “centro-direita”. O termo “centrão” foi criado nos debates constitucionais durante a década de 90, na época o centrão representava os grupos partidários sem o mínimo de apego ideológico que usavam de fisiologismo para troca de favores e se auto beneficiar. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Apesar da tensão inscrita entre os grupos de interesse, os embates na construção da Constituição e a particular luta dos movimentos sociais, culminou em garantias importantes, assim como em uma perspectiva transformadora na execução de alguns direitos sociais historicamente negados ao povo brasileiro. Esse processo é sinalizado por Behring e Boschetti (2011, p. 141) no qual “[...] o texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos [...] Mas manteve fortes traços conservadores”.

E dentro desse contexto de disputa chamada de “Constituição Cidadã”, observamos conquistas atravessadas e híbridas mesclando áreas de interesses distintos. A exemplo do sistema de seguridade social que amplia sua perspectiva de atuação, estrutura e sistematiza um público primário mais voltado a premissas de renda e “vulnerabilidade social”.

As autoras concluem a avaliação afirmando:

Todavia, prevaleceram os acordos estabelecidos por uma maioria mais conhecida como “Centrão” [...] Assim Nogueira tem razão quando afirma que a Carta de 1988 “não se tornou a Constituição ideal de nenhum grupo nacional” (1998, p. 159) [...] e de que expressou “a tendência societal (e particularmente das elites políticas) de entrar no futuro com os olhos no passado [...] de fazer história de costas para o futuro” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 142).

As lutas dos movimentos sociais que reivindicavam políticas públicas de bens de consumo coletivo, bem como políticas afirmativas de direitos sociais, tiveram seus frutos engendrados aos princípios constitucionais das políticas sociais, em especial da seguridade social formada pela previdência, saúde e assistência social. Essa luta se deu através da abertura institucional e da descentralização do debate em torno das políticas públicas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Espaços de Controle Social, debates sobre orçamento participativo, Direito à Cidade os conselhos paritários trouxeram colaborações significativas e de viés politizante para implementação das conquistas da Constituição Federal de 1988.

Ao se debruçar sobre o processo da assistência social na construção da seguridade social, Boschetti fala que foi uma “[...] difícil travessia do deserto da assistência social para se elevar à condição de política pública de seguridade, na perspectiva de superar as características de território do clientelismo, do aleatório e do improvisado” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 144).

Os princípios universalistas das políticas sociais integrados a uma perspectiva de

seletividade e a focalização Lopes e Martins (2022) problematizam o termo resgatado por Behring e Teixeira (2004) sobre universalização, seletividade e focalização dentro no neoliberalismo.

[...] o estabelecimento de prioridades deve ter como preocupação definir quais são as situações e quem são os usuários que serão atendidos [...] num universo claramente demarcado de metas a serem atingidas.. Essa observação diz respeito à ideia da seletividade e da universalização, são elementos que não se contradizem, mas sim expressam a metodologia de uma política. A seletividade não é critério de exclusão dentro de uma política universalizante, ela é estratégia de atuação que pode ser pensada na totalidade da política. Já quando falamos sobre focalização, no neoliberalismo, o argumento se altera – focalização junto à seletividade dentro de um sistema político que se usa de consórcios neoliberais – e imprime essas ações dentro do Estado. Encontramos, como resultado, o austeríssimo e a precarização de uma política a qual deveria ser universalizante (LOPES; MARTINS, 2022, p. 08).

Todo esse processo chama atenção sobre a estratégia econômica já enraizada como premissas dos princípios constitucionais sobre as políticas sociais. Portanto, capturando conceitos de universalização e seletividade abraçados pelo neoliberalismo, essa é “[...] a caminhada para o futuro com olhos para o passado” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 142).

2.3 Os caminhos da seguridade social brasileira

A consolidação do sistema de seguridade social brasileiro e da proteção social se deu, em um primeiro momento, como fruto de uma contradição sistêmica gerada pela desigualdade de classe, como aponta Bobbio (*apud* MARTINS, 2011, p. 140):

[...] a liberdade política e as liberdades sociais, do nascimento, crescimento e amadurecimento do movimento dos trabalhadores assalariados, dos camponeses com pouco ou nenhuma terra, dos pobres que exigem dos poderes públicos não só o reconhecimento da liberdade pessoal e das liberdades negativas, mas também a proteção ao trabalho contra o desemprego, os primeiros rudimentos de instrução contra o analfabetismo, depois a assistência para a invalidez e a velhice, todas elas carecimentos que os ricos proprietários podiam satisfazer por si mesmos.

Martins (2011) nos mostra que, ao longo do desenvolvimento capitalista, surgem demandas emergentes do capital em sua renovação. Tais demandas são, geralmente, relacionadas à mão de obra da classe trabalhadora, em especial à necessidade de regular o exército industrial de reserva. Concomitante a esse processo, as disputas da classe trabalhadora frente às alterações do modo de produção capitalista tomam força e se articulam junto à essas demandas contraditórias da produção.

Ao passo que a classe trabalhadora reivindicava seu protagonismo na construção

das políticas de proteção social na Constituição Federal de 1988, observamos a classe burguesa também - em diferentes proporções - disputando a hegemonia no campo das políticas sociais.

Perfazendo um breve histórico da proteção social no Brasil, podemos partir das bases do período de industrialização (era Vargas) como o início da institucionalização e reorganização das políticas de proteção social. Citando entre elas os Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAPs), a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) e o Ministério de Emprego (MARTINS, 2011, p. 141).

Naquele momento histórico, as políticas de proteção social ainda estavam longe da perspectiva de direito social posta pela Constituição Federal de 1988. Iamamoto e Carvalho (2014) apontam que o trabalho realizado pelos “agentes sociais” tinha um forte cunho paternalista, de caridade e voluntariado, demonstrando assim um resultado descontínuo e desestruturado. Fleury (1994 *apud* MARTINS, 2011) complementa informando que o público alvo até então eram os setores mais empobrecidos da classe trabalhadora e que no trato com esta população, a estrutura pulverizada da proteção social estabelecia uma relação de *cidadania invertida*⁸.

Durante o período da ditadura-militar-empresarial no Brasil, a seguridade social avança de forma tecnocrática ampliando seu campo de proteção social e de público usuário. Ao passar dos anos, novas profissões vão garantindo espaço e sendo reconhecidas frente ao governo, como trabalhadores rurais, autônomos e empregadas domésticas - trazendo assim essa massa para dentro da previdência social, bem como da saúde e da assistência social. Embora tenha havido uma ampliação de público, como consequência do regime ditatorial, o governo brasileiro se manteve fechado e privando a população de participar dos espaços de decisão sobre as políticas, foi um momento de centralização de poder político e sem abertura para manifestações contrárias (MARTINS, 2011).

Outro elemento que pontuou sobre a seguridade social no período da ditadura foi o início da organização dos fundos públicos de financiamento das políticas sociais, como o Banco Nacional da Habitação (BNH), essas estratégias buscavam não só a centralização

8 Expressão de um conceito jurídico e político da relação Estado/sociedade ao qual a autora discrimina como cidadania invertida o conjunto de trato com a população através de políticas públicas voluntaristas, esporádicas, sem distinção de origem pública ou privada e com forte cunho de caridade. Ao qual, para população acessar essas políticas os mesmos têm de passar por processos vexatórios, punitivistas e muitas das vezes quando consegue acessar são consecutivamente removidos de outros direitos enquanto cidadão (FLEURY, 1994).

financeira, mas também as estratégias de autofinanciamento.

Em meios a tais mudanças do governo centralizador da ditadura, em meados de 1970, uma grande virada popular de cunho classista eclodiu na América Latina tendo o Brasil como componente desse movimento. Organizações sindicais, o movimento estudantil e os movimentos populares de luta pela reforma agrária resistiram em meio a ditadura vendo na crise dos “Anos de Ouro” uma possibilidade de quebra com a ordem vigente.

Anos depois, esses movimentos geraram a luta pela construção da Assembleia Nacional Constituinte, um espaço pensado a partir de movimentos que não só partilhavam as pautas dos “velhos movimentos sociais” - como melhores condições de trabalho, emprego e moradia - mas também os chamados novos movimentos sociais⁹, que construíram pautas em torno dos bens de consumo coletivo, frutos do período keynesiano do capitalismo mundial (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

O debate da seguridade social se qualificou por meio da soma argumentativa dos movimentos sociais classistas no bojo da disputa política. Como pontuado anteriormente, a crise gerada durante a ditadura acabou servindo de pontapé para a luta pela redemocratização. E no interior desse movimento de abertura democrática, observa-se não só movimentos à esquerda, mas também organizações de cunho liberal defendendo um projeto de constituição que alicerçava a privatização de grande parte das políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

A partir das mobilizações em torno da Assembleia Nacional Constituinte, que posteriormente se tornou a Constituição de 1988, a seguridade social tomou forma nos seus três eixos centrais: assistência social, saúde e previdência. O debate que efervescia era sobre a demanda de ampliar o conceito de cidadania e fazer com que a seguridade social abarcasse para além das parcelas de trabalhadores subalternizados (MARTINS, 2011).

Com isso, políticas como a de assistência social avançam no debate para superar o caráter clientelista e de caridade visando chegar ao conceito de universalização de direitos sociais. Se constituindo enquanto conjunto de políticas organizadas e planejadas,

9 Novas formas de luta organizada que ganham espaço com a queda do muro de Berlim. Elas reivindicavam pautas que iam além da luta trabalhista oriunda da União Soviética, tais como a questão de gênero, sexualidade, raça, religião, ecologia e bem como uma outra perspectiva sobre os bens de consumo coletivo (tais como saúde, moradia, educação, transporte, etc.) partindo do princípio democrático burguês de direito social (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

rompendo com a estratégia de governo, ou no caso, a ausência dela, pontual, fragmentada e descontínua. É importante destacar essa quebra com o padrão de público que acessava as políticas de seguridade social, os serviços que até então eram destinados à população que tinha um vínculo empregatício passou a se ampliar a outros setores da classe trabalhadora. Até então, a noção de direito social era restrita a população usuária do sistema de previdência social. Segundo Fleury (1997), referenciada por Martins (2011):

O novo padrão constitucional da política pública social caracteriza-se [...] pela universalidade na cobertura, reconhecimento dos direitos sociais, afirmação do dever do Estado, subordinação das práticas privadas à regulação em função da relevância pública das ações e serviços nessas áreas, perspectiva publicista de cogestão governo/sociedade e arranjo organizacional descentralizado, que previa a participação da sociedade nas esferas de decisões acerca das políticas que compõem a Seguridade Social (FLEURY, 1997 *apud* MARTINS, 2011, p. 147).

O rearranjo da seguridade proporcionou uma política de gestão entre os entes federados, espaços de exercício da democracia participativa e Controle Social entre Governo e sociedade civil, bem como uma abertura aos trabalhadores na publicização das políticas. Novos conceitos incorporados de direito social possibilitaram políticas de caráter não contributivo e de serviço continuado, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Conforme afirma Sposati, a política social resulta da junção entre processo social, histórico, política e econômico, fluindo diretamente ao arranjo de orientação da sociedade no âmbito das responsabilidades visando o provimento das necessidades de reprodução social. Ou seja, o Estado toma para si o conceito de responsabilidade social para com as necessidades da reprodução social. O que vai de encontro às demandas do mercado frente a proteção social dos indivíduos inseridos na reprodução social capitalista (SPOSATI, 2007).

No período anterior à Constituição Federal de 1988, sem a concepção de cidadania desenvolvida e construída aos moldes da constituição cidadã, a concepção de proteção social, ou seja, parte das políticas sociais, passavam por orientações individuais ou limitadas, bem como suas atribuições de responsabilidade. O que mudou, como já apontado, foi que muitas instituições de cunho privado, que até então se anexaram ao Estado, mas não pertenciam ao mesmo, passaram a pertencer – vide a própria absorção de entidades como a LBA pelo próprio governo. Transferindo, assim, algumas orientações teórico-políticas individuais, para a responsabilidade pública (SPOSATI, 2007).

Vale ressaltar que o conteúdo das políticas sociais que passaram a ser pensadas pelo governo durante a construção da Constituição Federal de 1988, assim como em todo momento da história do Brasil, foram ditadas pelo momento político, econômico e social da época.

Sua gestão, suas formas de financiamento e os modelos de regulação estimulando o consumo de uma determinada camada da população, privando essa mesma de certo acesso econômico, é, segundo Sposati, subordinada aos “processos de acumulação, distribuição e redistribuição do capital” (2007, p. 438). A autora complementa:

Analisar a especificidade/particularidade da política de assistência social no Brasil significa entender que estamos tratando de um objeto sócio-histórico, econômica e geograficamente situado, e que, portanto, se está tratando de uma dada relação de forças sociais, econômicas e políticas que, no caso, constrói o formato do regime brasileiro de assistência social. Essa relação de forças é conjunturalmente mutável a partir da relação democrática entre sociedade, mercado, governo, estado, executivo, legislativo, judiciário. É importante ter presente que, embora a execução da política social esteja a cargo do executivo, seu alcance sob o regime democrático depende do Legislativo — pela construção de normas e aprovação orçamentária —, bem como do Judiciário, pelo ritmo que imprime, e opera, a processualidade jurídica, em defesa dos direitos dos cidadãos (SPOSATI, 2007, p. 438).

Em meio ao processo de redemocratização, a Constituição Federal de 1988 também foi influenciada pelas camadas populares, especialmente no segmento de trabalhadores reivindicando uma ampliação da previdência social, na saúde ou na assistência social com os movimentos que reivindicavam uma política estatal redistributiva e universalizante¹⁰.

No Brasil, o processo de institucionalização das políticas sociais na Constituição Federal de 1988 se deu proporcionalmente organizado aos indicadores sócios-históricos, culturais e políticos de nossa herança de governos populistas que gestavam relações clientelistas. O ato de personificar, paternalizar e tratar os usuários que acessam as políticas sociais já era uma demanda recorrente, e, na constituição cidadã, ele sofre algumas transformações. Podemos dizer que houve avanços significativos no que diz respeito à concepção de direito social e cidadania, porém, por seu caráter dialético, podemos observar alguns traços da herança conservadora.

Vejamos de forma ampliada o campo da luta por direitos: os movimentos sociais,

10 Destaco aqui os movimentos de luta por garantia de direitos para pessoas com deficiência. Um movimento antecessor a constituição cidadã e que já se relacionava com instituições privadas as quais posteriormente se tornaram parte da LBA. Porém no momento de disputa pela tônica da CF-88 esse movimento pautou a ampliação e universalização dos direitos frente ao governo para PCDs. (FILHO; FERREIRA, 2013)

sempre lutando por direitos coletivos e de interesse da maior parte da população, travam um embate frente ao poder executivo. Ao avançar e ter sua luta reconhecida, seus avanços acabavam retrocedendo a cada momento que o poder executivo se renova, seja em qualquer ente federativo. Em outras palavras, o governante de plantão sempre era (e continua sendo) um desafio, tanto para consolidação e execução de conquistas sociais da constituição, quanto para as lutas que ultrapassam as instâncias institucionais.

Sposati exemplifica essas formas de gestão clientelista, que estavam presentes durante a implementação da Constituição Federal de 1988, dizendo que, “pela alternativa democrática, sai o governante, e seu sucessor procurará criticar o realizado, desmanchar, não lhe dar continuidade. Para o movimento de luta social, tudo volta à estaca zero. Começa tudo novamente. Seu reconhecimento é provisório” (SPOSATI, 2007, p. 438), reafirmando que essa atitude só reforça a herança conservadora e paternalista do governo brasileiro.

A autora (SPOSATI, 2007) evidencia que, além desse republicanismo, outras intercorrências antagônicas aos avanços da Constituição Federal de 1988 são os conceitos que envolvem determinações históricos-sociais religiosas e as políticas sociais, a exemplo da caridade, filantropia, benevolência, etc. que acabam se misturando a princípios universalistas pautados de forma ampla. Portanto, trazendo, ainda na política, uma raiz cristã muito forte:

A exemplo, a caridade religiosa é mais próxima ao paternalismo, todavia, pode também negá-lo e reivindicar a atenção social como cumprimento de um direito humano, fazendo transitar a ação caridosa para uma nova posição ético-política. É certo que a recíproca também pode ser verdadeira. Entre os praticantes da caridade vamos encontrar, e ao mesmo tempo, protagonistas de ambos os polos e múltiplos mediadores que chegam até a ser parceiros da execução de políticas públicas e da exigência democrática do cumprimento dos direitos sociais. Outros permanecem sob a orientação da benesse, da filantropia e mesmo da atitude vista como caridade, porém negando o direito do “carente” (SPOSATI, 2007, p. 439).

Na especificidade brasileira, a incorporação entre o público e o privado que ocorreu nas políticas sociais ao longo dos “anos de ouro” determinaram economicamente e culturalmente a gestão de muitos entes federados que Sposati (2007) exemplifica nos lembrando que ainda vemos mulheres (em grande parte quando estão no papel de esposas do governante, ainda durante a implementação da Constituição Federal de 1988) fazendo o papel de “mães” acolhendo os “pobres” e necessitados, uma associação direta à intervenção histórica que a religião católica fez sobre a assistência social no Brasil.

O processo de reafirmação de uma constituição que rompe com a herança cultural

católica e o passado colonial é de fato um desafio que se deve travar a todo momento ao lado dos movimentos sociais. A caminhada é lenta e com muitos avanços e retrocessos, porém é importante delimitar que em meio ao fim de mais de 20 anos de regime ditatorial no Brasil, a classe trabalhadora alcançar a Constituição Federal de 1988 foi uma vitória política no que diz respeito ao conceito de cidadania e direito social.

Com a constituição cidadã, foi possível avançar para os setores mais excluídos e empobrecidos da sociedade e demarcar um processo de construção galgado em uma relação de equidade perante os direitos enquanto cidadãos. Portanto esta construção do conceito de cidadania previsto da constituição foi uma carta a mais na luta contra a desigualdade social a nível nacional e também regional:

O novo, nesse processo, é a perspectiva de alcançarmos, nessa área de gestão pública, o padrão de “política de Estado” em contraponto aos modelos de “política de gestão”, “programas de governo”, “gestão de ações sociais” ou de “combate à pobreza” [...] O entendimento constitucional da assistência social como política de seguridade social — junto à saúde e à previdência social — é algo novo para os costumes do poder e, por decorrência, para a institucionalidade brasileira. (SPOSATI, 2007, p. 440).

Refletindo sobre esses avanços na seguridade social, esbarramos no desafio de superar os aspectos conservadores supracitados. A focalização da política de assistência social, sua narrativa de “ajudar os pobres” de forma emergencial reforçam o conservadorismo presente até os dias atuais.

A autora também usa como exemplo um serviço que diretamente aparenta ter a mesma metodologia, porém existe um discurso de fundo antagônico fruto das contradições demarcadas, vejamos: se a política de saúde distribui uma certa quantidade de leite destinada a crianças “carentes”, ela é vista com um fundo universalizante e de garantia de saúde pública através da distribuição deste produto nutricional. Porém “se o mesmo leite é distribuído ao usuário pelo serviço público de assistência social, essa entrega é entendida como doação, auxílio ou ajuda para dar de comer à criança pobre ou faminta, filha de pais carentes” (SPOSATI, 2007, p. 441). O sutil antagonismo entre a gestão emergencial e funcionalista da assistência social e a perspectiva de política ampliada proposta pela saúde são contradições aparentes que vão ter grandes desdobramentos seja na ordem moral, ética, e político econômica na forma de gestão das políticas de proteção social.

De fato, o debate sobre direitos sociais e deveres do Estado foi pauta principal e peça chave da construção da Constituição Federal de 1988. A forma de radicalização da concepção posta sobre as políticas de seguridade social trazia a necessidade de debater as

contradições conservadoras das próprias políticas. Defender e pautar a gestão contínua, ampliada e que esteja alheia ao caráter higienista foi um desafio para os setores mais progressistas envolvidos com a construção da Constituição Federal de 1988.

Vale ressaltar que esse rompimento com o pensamento paternalista católico de “ajudar os necessitados” e tratar a política de assistência social como caridade, na mediada que foi se rompendo, foi dando espaço a perspectiva liberal e meritocracia de “não dar o peixe, mas ensinar a pescar”. Entender a desigualdade social fundante do capitalismo e reafirmar o dever do Estado para com a equidade e igualdade foi a ordem do dia durante a redemocratização do Brasil, porém quem dava as cartas ainda era capital e seus consórcios hegemônicos (SPOSATI, 2007).

2.4 A contrarreforma do Estado: o que sobrou para a assistência social?

Após Constituição Federal de 1988, já durante os primeiros governos democraticamente eleitos depois do período ditatorial, os movimentos sociais que tiveram uma maior atuação na construção da Constituição tiveram parte de suas conquistas “barradas” ao serem colocadas em execução. A perspectiva de universidade e ampliação de direitos sociais teve como limitador a onda neoliberal que preenchia o plano econômico brasileiro.

Pouco tempo se passou após promulgação da Constituição Federal de 1988 e a visão econômica de reforma de Estado já estava se direcionando para a ótica privatista, sobretudo nas políticas públicas que demonstravam uma abertura legislativa para. O “novo projeto privatista” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011) contava com a participação orgânica de indivíduos favoráveis à economia neoliberal, tais como Fernando Henrique Cardoso e Luiz Carlos Bresser Pereira.

A discussão econômica do Estado tendia para o endosso ao discurso de redução do estado brasileiro com a narrativa econômica do desenvolvimento para a ampliação das políticas sociais, mesmo que, em sua essência, esse discurso objetivava transferir o fundo público para financiar políticas sociais via iniciativa privada (ANDRADE, 2015). Em outras palavras, a intenção era de ampliar e fazer valer a constituição no que diz respeito às políticas sociais, essa ampliação, no entanto, contava com a participação dos setores privados não estatais.

Behring e Boschetti complementam:

Estas foram reformas, como já demonstramos anteriormente, intrínsecas ao capitalismo, sob a pressão dos trabalhadores, com uma ampliação sem precedentes do papel do fundo público, desencadeando medidas keynesianas de sustentação da acumulação, ao lado da proteção ao emprego e do atendimento de algumas demandas dos trabalhadores [...] Esse argumento fica mais claro quando se considera a história do século XX em âmbito mundial, na qual o que se pôde chamar de reforma associava-se à legislação social e, no pós-guerra, ao *Welfare State*. Estas foram reformas, como já demonstramos anteriormente, intrínsecas ao capitalismo, sob a pressão dos trabalhadores, com uma ampliação sem precedentes do papel do fundo público, desencadeando medidas keynesianas de sustentação da acumulação, ao lado da proteção ao emprego e do atendimento de algumas demandas dos trabalhadores (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 149).

A classe trabalhadora brasileira já havia dimensionado o potencial de mobilização para pautar a garantia de ampliação dos direitos sociais e da cidadania. Nessa perspectiva, mesmo que a vontade da ordem econômica não fosse de uma ampliação de políticas sociais no primeiro momento pós Constituição Federal de 1988, a pressão dos movimentos sociais era concreta e efetiva. Porém o método de aplicação econômica sob as políticas sociais também estava se alterando em destino a lógica neoliberal.

Segundo Santos (2018), Bresser Pereira propôs um plano de reforma de estado aos que eram identificados alguns problemas:

- (a) um problema econômico-político: a delimitação do tamanho do Estado; (b) outro também econômico-político: a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo: a recuperação da capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político: o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar (BRAZ *et al.*, 2014, p. 02 *apud* SANTOS, 2018, p. 02).

Obejtivamente, o governo FHC transmitiu um alto padrão de intervenção econômica em âmbito internacional. A tônica desta gestão seguia a receita neoliberal do Consenso de Washington, ou seja, a síntese planificada dos países de capitalismo central, atrelada as instituições de economia internacional como o FMI e o Banco Mundial.

Sobre o processo de esvaziamento do Estado, etapa fundamental no processo de contrarreforma pós-constituição, pode-se afirmar que as propostas econômicas dos governos brasileiros eleitos foram “antipopulares” e voltadas a uma natureza pragmática frente a regulação da crise fiscal. Foi se criando um terreno fértil dentro da economia brasileira em prol da reorganização e o deslocamento dependente das riquezas patrimoniais nacionais em direção ao capital estrangeiro. Em outras palavras, medidas como o Plano Real¹¹ e o Plano Diretor de Reforma do Estado construía uma oratória

11 Sobre o conjunto de reformas econômicas implementadas em 1994, alguns autores da tradição marxista acreditam que esse pacote de medidas auxiliou a entrada do capital estrangeiro no mercado brasileiro, bem

rasa e simplista sobre a crise fiscal, cujo argumento recaía sobre a errônea retórica do Estado brasileiro ser muito oneroso ou estar muito inchado, urgindo, assim, uma necessidade de que a nação adentre com novas formas de flexibilização (leia-se precarização) das políticas sociais.

Behring e Boschetti (2011) destacam a incongruência no discurso de reforma da política econômica do estado, “argumentava-se que o problema estaria localizado no Estado, e por isso seria necessário reformá-lo para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos” (BEHRING, 2003, p. 199 *apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 152) sendo que, de forma concreta, as “reformas” atacavam a política econômica das estatais por meio da flexibilização e abertura para empresas estrangeiras em solo nacional. Ou seja, gestava-se um plano econômico que visava o esvaziamento do Estado e a ampliação dos mecanismos de financiamento do estado brasileiro para com a ordem econômica mundial, tais como FMI e o Banco Mundial.

O pacote de reformas econômicas ofertava o que o consórcio neoliberal visava, o esvaziamento do lucro de riquezas nacionais (em especial a construção dessa dependência da política externa para com as estatais) e o endividamento interno e externo do governo brasileiro:

Alguns argumentos centrais estiveram presentes como justificativa dos processos de privatização: atrair capitais, reduzindo a dívida externa; reduzir a dívida interna; obter preços mais baixos para os consumidores; melhorar a qualidade dos serviços; e atingir a eficiência econômica das empresas, que estariam sendo ineficientes nas mãos do Estado. Biondi (2000) mostrou por que as estatais tiveram um desempenho altamente lucrativo após as privatizações: pelo aumento de preços e tarifas, pelas demissões antes e depois das privatizações, pelas dívidas “engolidas” pelo governo, que também assumiu os compromissos dos fundos de pensão e das aposentadorias. Denunciou, ainda, as facilidades oferecidas aos compradores, a exemplo de empréstimos a juros baixos comparados às taxas normais no país (cerca de 6% ao mês, diga-se 1/5, da taxa de juros real no mercado, segundo Oliveira), títulos antigos (moedas podres) e outros truques e financiamentos que não ficaram transparentes para a população brasileira, lesada repetidas vezes nesse processo (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 153).

As medidas “antipovo” acarretaram em um impacto negativo nas políticas sociais, na medida em que a mesma se relaciona com as pautas da economia não só por meio dos “respingos da crise”, mas também com as mudanças do modo de produção e da circulação do capital. Assim, percebe-se que as medidas neoliberais impactam fortemente na política de empregos e nas condições para a realização do trabalho (BEHRING; BOSCHETTI,

como a recomposição de parte das direções conservadoras do governo que visavam uma política conjunta ao Fundo Monetário Internacional (FMI) (BEHRING, 2008 *apud* SANTOS, 2018).

2011).

Essa onda de privatização aproximou-se da política de assistência social ainda carente de regulamentações sobre os recursos humanos e contribuição para a instituição de uma força de trabalho para a assistência social baseada em múltiplas formas de precarização do trabalho, desde o trabalho voluntário aos contratos de terceirização.

O Plano Diretor da Reforma Administrativa do Estado (Pdrael) tinha como objetivo mediar a intervenção de instituições privadas dentro do Estado e abrir uma nova porta para o processo de esvaziamento da máquina pública:

De acordo com o PDRAE “a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)” (p. 16 *apud* SANTOS, 2018) [...] Transferir à gestão social “publicizando-a” para entidades privadas de caráter público não estatal com uma visão atrelada ao modelo gerencial flexível com autonomia administrativa e financeira, própria da lógica existente na iniciativa privada tendo como argumento a “desburocratização do Estado” é promover a privatização dos serviços públicos (SANTOS, 2018, p. 5)

A primeira experiência expressiva para a ampliação da assistência social foi tratada pelo Programa Nacional de Publicização¹², de 1998, que através da construção de parceria com o terceiro setor, buscou expedir os serviços. Logo foram se constituindo agências reguladoras da política que visavam o exercício da participação social e o controle social, bem como por meio de parcerias com entidades filantrópicas, ONG's, etc. Iniciou-se a participação conjunta da gestão de serviços das políticas de assistência social.

Nota-se que essa mudança não se limita a serviços prestados, como distribuição de benefícios ou qualquer que seja a execução operativa da política. O terceiro setor entrou nas políticas de seguridade social para participar de todo o processo de gestão e execução, oscilando na intensidade em cada região, tipo de política e área de abrangência. Isso desencadeou uma nova fase de interferência direta da sociedade civil sobre as políticas sociais, sendo mais pragmática e de interesses, ora convergentes ora divergentes, entre modelo de seguridade social prescrito na Constituição Federal de 1988 e o ideal da instituição/entidade que passou a prestar a gestão destes serviços.

Raichelis (2011) assim sintetiza o produto destas transformações:

percebe-se a ampliação das formas de precarização e destruição dos direitos sociais que foram arduamente conquistados pela classe trabalhadora. —Na ótica do capital e das classes dominantes, o essencial de todos esses processos

12 Instituído em maio de 1998 (BRASIL, 1998)

de intensificação e precarização é o aumento da degradação e da exploração do trabalho (RAICHELIS, 2011, p. 435 *apud* SANTOS, 2018, p. 5).

Para além da síntese, elementos como a troca de representação direta do poder público para com os usuários (muitos serviços sendo gerenciados por instituições privadas agregaram uma referência direcionada à iniciativa privada na política) (SANTOS, 2018), aumento integral da transferência de recursos financeiros públicos para instituições privadas por meio de terceirizações e a movimentação laboral dos trabalhadores das políticas sociais se redistribuindo com novas formas de contratação. Por fim, o que fica posto para o trabalhador que passará a viver a reforma de estado é o cenário de flexibilização, conforme afirma Raichelis:

[...] se dá pela insegurança do emprego, precárias formas de contratação, intensificação do trabalho, aviltamento dos salários, pressão pelo aumento da produtividade e de resultados imediatos, ausência de horizontes profissionais de mais longo prazo, falta de perspectivas de progressão e ascensão na carreira, ausência de políticas de capacitação profissional, entre outros (RAICHELIS, 2011, p. 422 SANTOS, 2018, p. 7).

Behring e Boschetti colocam como exemplo de modificação e influência na gestão das políticas à institucionalização do trabalho voluntário que acabou se adentrando ao estado brasileiro pela parceria com estas entidades do terceiro setor, “[...] se combinou o serviço voluntário, o qual desprofissionalizava a intervenção nessas áreas, remetendo-as ao mundo da solidariedade, da realização do bem comum pelos indivíduos, através de um trabalho voluntário não remunerado” (2011, p. 154).

É importante destacar que as reformas privatizantes e o Programa Nacional de Publicização não demonstra de maneira alguma o fim das políticas sociais, pelo contrário, questiona-se a transição para um novo contexto sócio econômico pautado em planos e medidas neoliberais. Na virada para o novo milênio, o Brasil mais do que nunca destinou esforços para ampliação das políticas sociais, porém o sentido desses esforços teve como objetivo novas formas do mercado financeiro de apropriação de fundos públicos do estado brasileiro (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

A partir de então, a tônica da gestão da seguridade social se processa cada vez mais permeada por políticas focalizadas, seletivas, com suporte no desenho da descentralização político-administrativa e com desenho funcionalista. Manteve mesmo intuito emergencial como constava no seu passado conservador, mas, dessa vez, com uma nova roupagem neoliberal e uma estrutura híbrida que jogava a responsabilidade do Estado para a sociedade civil, com vistas à solução pelo setor privado e voluntário.

2.5 A Seguridade Social na nova era neoliberal: as ações determinantes da perversa alquimia

Na virada do milênio, os movimentos sociais e os setores representativos das categorias profissionais vivenciaram uma conjuntura interna infraquecida, dada a circunstância de necessidade de resistência frente as reformas de estado: a precarização das condições de trabalho, o desemprego crescente e o não desenvolvimento de grande parte dos direitos garantidos na Constituição Federal de 1988 (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Concomitante aos ataques aos direitos trabalhistas, também se concretizava o Programa Nacional de Publicização (PNP)¹³, com uma metodologia de gestão individualista, descentralizada e focalizada dentro dos serviços ofertados pelo Estado. Com isso, os direitos sociais como saúde, moradia, educação e alimentação previstos na Constituição se encontravam cada vez mais distantes de serem concretizados.

Navegando entre a “nova Constituição” garantidora de direitos e a “velha política conservadora” sem o menor interesse em estruturar as vitórias conquistadas pela classe trabalhadora, vemos a Constituição Federal de 1988 como peça chave do jogo político brasileiro. Observamos a seguridade social sendo abordada pelas diferentes perspectivas políticas sobre seus preceitos. Princípios constitucionais tais como universalidade, equidade e uniformidade, eram capazes de expor a contradição presente na lógica neoliberal.

Behring e Boschetti apontam algumas dessas contradições:

O princípio da **universalidade** da cobertura proposto não tem a pretensão de garantir direitos iguais a todos os cidadãos, mas assegura a política de saúde como direito universal, estabelece a assistência como direito aos que dela necessitarem (embora o benefício do salário mínimo para idoso e pessoa com deficiência seja associado à incapacidade para o trabalho), mas mantém a previdência submetida à lógica do seguro, visto que o acesso aos direitos é derivado de uma contribuição direta anterior. Os princípios da **uniformidade e da equivalência** dos benefícios garantem a unificação dos regimes urbanos e rurais no âmbito do regime geral da previdência, mediante contribuição, e os trabalhadores rurais passam a ter direito aos mesmos benefícios dos trabalhadores urbanos. A **seletividade e a distributividade** na prestação de serviços apontam para a possibilidade de instituir benefícios orientados pela “discriminação positiva”. Esse princípio não se refere apenas aos direitos assistenciais, mas também permite tornar seletivos os benefícios das políticas de saúde e de assistência social, numa clara tensão com o princípio da universalidade (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 157).

13 Pacote de governo que propunha a reformulação metodológica da gestão da política de assistência social, sob uma nova égide atrelada as propostas econômicas neoliberais (ANDRADE, 2015)

Os princípios constitucionais que se relacionam com a política de seguridade social apontam divisões focalizadas que destinam o de forma funcionalista o direcionamento dos serviços. Parte de não “universalizar” o serviço de forma concreta demonstra essa contradição da perspectiva de estado mínimo prevista no neoliberalismo e a ampliação da seguridade social. Princípios que, ao invés de avançar e trazer um desenvolvimento significativo como a implementação de programas que garantissem a moradia da população, ou a seletividade estratégica que impulsionaria um serviço minoritário, deram espaço para entrada da lógica da iniciativa privada bem como na estruturação focalizada e sem o menor interesse de diminuir a desigualdade.

Nesse sentido, na Política de Assistência Social, observa-se o produto da reforma de estado terceirizando serviços em um ritmo intenso, com discurso de “modernizar” através da retirada de “normas e regulamentos estatais” e seu “núcleo burocrático” a responsabilidade de gerir estes serviços socioassistenciais e “ampliar” o alcance.

A exemplo, Andrade (2015, p. 84) fala da “ampla autonomia na gestão das receitas e despesas” proposta por Bresser Pereira, que poderia gerar uma falta de fiscalização volumosa frente a gestão da assistência social que fosse gerida pelas entidades do terceiro setor, visto que essas entidades embora tenha a maior parte de suas finanças alicerçadas no governo, ela ainda tem receitas oriundas de doações, campanhas, vendas, etc.

Outros apontamentos de Andrade (2015) também demonstram como cresceu o potencial clientelista da assistência social através da associação com o terceiro setor. Na esteira da fiscalização, esse processo foi marcado por inconstâncias e fragilização dos mecanismos de controle social na execução dos serviços, conforme Behring e Boschetti afirmam:

A assistência social é a política que mais vem sofrendo para se materializar como política pública e para superar algumas características históricas como: morosidade na sua regulamentação como direito (a Loas só foi sancionada em 1993 e efetivada a partir de 1995); redução e residualidade na abrangência, visto que os serviços e programas atingem entre 15% e 25% da população que deveria ter acesso aos direitos; manutenção e mesmo reforço do caráter filantrópico, com forte presença de entidades privadas na condução de diversos serviços, sobretudo os dirigidos às pessoas idosas e com deficiência; e permanência de apelos e ações clientelistas (BEHRING, 2000b; BOSCHETTI, 2003) e ênfase nos programas de transferência de renda, de caráter compensatório. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), instituído a partir de 2004, se propõe alterar esse quadro e, neste cenário tão difícil, traz avanços que precisam ser reconhecidos, a exemplo de uma concretização do sistema descentralizado e participativo que considera a dimensão territorial e fortalece as proposições da LOAS quanto à articulação entre Planos, Fundos e Conselhos, diferentemente dos governos anteriores. Porém, há algumas armadilhas em sua concepção, fortemente influenciada pela perspectiva da integração social daquelas famílias que estão em situação de “risco e

vulnerabilidade social” (MDS/PNAS, 2004) e balizada pela perspectiva protecionista que superdimensiona as funções da assistência social na proteção básica e especial (IAMAMOTO, 2005; BOSCHETTI, 2005 *apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 162).

De fato, ainda é um caminho longo para política de assistência social superar seu passado clientelista anterior à Constituição, porém vale afirmar que é por meio da Constituição Federal de 1988 que a disputa pela garantia de direitos atinge outro patamar, sendo esse mais próximo da garantia concreta de universalização de direitos. Como foi citado, existem muitas armadilhas que acabam tratando destaques fundamentais da assistência social de forma genérica como o termo “vulnerabilidade social (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Com esse modelo de gestão exposto por Behring e Boschetti (2011) e Andrade (2015), observa-se o papel da administração pública na gestão financeira das políticas sociais. Salvador (2012) aponta que os Fundos Públicos acabam se tornando uma engrenagem nos mecanismos de regulação econômica tanto na esfera do consumo quanto na angulação de determinadas atividades econômicas da política capitalista de regulação social.

Segundo Salvador (2012), o senso dicotômico de “investimento ou austeridade” sobre as políticas sociais, afirmação ao qual é muito preservada na cultura econômica brasileira vai muito além de uma reforma tributária na economia brasileira. O autor lembra como as inúmeras tentativas de reformas econômicas (seja na descentralização de gestão pública e macroeconomia, reforma tributária, previdenciária, etc.) no período pré-constituição, durante e na pós implementação da constituição foram paulatinamente frustradas, pois esbarravam na raiz conservadora, seletiva e desigual da nação.

Com isso, o Fundo Público ocupou um papel fundamental na manutenção da reprodução direta da força de trabalho, colocando-o assim em uma posição importante para o funcionamento do sistema capitalista. Salvador (2012 *apud* Behring, 2004, 164) nos lembra:

Há no argumento de Oliveira um elemento indiscutível: o lugar estrutural do fundo público no capitalismo contemporâneo, como expressão da sua maturidade e imensas contradições. A produção e a realização do valor vão requisitar que o Estado se aproprie de parcela bastante significativa da mais valia socialmente produzida para assegurar as condições gerais de produção e reprodução.

O economista expõe alguns eixos que sustentam a relação entre o Fundo público e a manutenção do sistema capitalista:

- a) Por meio de desonerações tributárias, incentivos fiscais e inúmeros subsídios financeiros. O Estado viabiliza o “não gasto” da iniciativa privada sobre seu funcionamento, entendendo que a isenção da cobrança afeta diretamente o financiamento integral destas iniciativas (SALVADOR, 2012);
- b) Os subsídios fiscais não são só sobre dinheiro em espécie, o Estado garante a infraestrutura, o transporte e os gastos com estudos tecnológicos em torno das políticas. Isso determina que além de recursos orçamentários, a iniciativa privada também extrai recursos tecnológicos e trabalho intelectual gerado pela força de trabalho do próprio Estado (SALVADOR, 2012);
- c) A transferência indireta que transita entre o Fundo Público e a vinculação do orçamento destinado ao pagamento de juros e amortização da dívida pública. Renda esta que embora tenha sua indagação por uma auditoria fiscal intencionalmente desprezada, a mesma indica o endereço para onde vai todo seu orçamento: para o setor rentista do capital financeiro (SALVADOR, 2012).

Salvador também destaca que a cultura econômica das políticas sociais assinalou uma forte tendência restritiva através de políticas e planos econômicos que não visavam a ampliação destas políticas. Combatendo esses interesses políticos, a Constituição auxiliou a vinculação e garantia de parte significativa do orçamento do governo para as políticas sociais, esta vitória da classe trabalhadora é um importante marco que se mostra fundamental até os dias atuais (SALVADOR, 2012).

Os Fundos públicos destinados às políticas sociais têm um papel fundamental nessa garantia de investimentos e continuidade dos programas sociais:

Nesse sentido, o modelo de fundos públicos buscado foi aquele com conselhos de composição paritária entre os representantes governamentais e não governamentais para acompanhar e fiscalizar políticas públicas, apesar de ainda hoje prevalecer um montante elevado de recursos que ficam “fora dos fundos” em relação às respectivas políticas, pois ao criar um fundo vinculam-se receitas para a execução de determinados programas de trabalho. Por exemplo, cerca de ¼ dos recursos liquidados nas funções saúde, previdência e assistência social não passam pelos respectivos fundos sociais dessas políticas [...] Hoje as principais vinculações existentes na Constituição Federal são: a) aplicação de no mínimo 18% das receitas dos impostos para a manutenção e ao desenvolvimento do ensino; b) as contribuições sociais elencadas no art. 195, que são exclusivas para o financiamento do orçamento da seguridade social; c) o gasto mínimo em ações e serviços públicos de saúde corrigidos anualmente pela variação nominal do PIB (EC 29); d) recursos aos estados e municípios, por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); e) 60% da Contribuição PIS/Pasep são destinadas ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para custear o seguro-desemprego, o abono salarial e programas como

treinamento e requalificação da mão-de-obra e 40% são repassadas ao BNDES para financiar programas de desenvolvimento econômico; f) a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) é destinada ao custeio de programas de infraestrutura (SALVADOR, 2012, p. 12)

Para contradizer essas ações, e sem nenhuma surpresa, muitos economistas liberais afirmam que a iniciativa de garantir em lei a verba destinada a políticas sociais causa o "engessamento" do orçamento. Então essa disputa tendencia a ser contínua com inúmeras tentativas de vetar a garantia de financiamento para assistência social e demais políticas, a exemplo da Desvinculação de Receita da União (DRU), que acusa o chamado "déficit" no investimento nas áreas sociais tratando políticas como de educação e saúde com caráter mercadológico e negando a própria tendência regressiva da economia destes setores. Estas ações de austeridade compõem a chamada "perversa alquimia" do consórcio neoliberal (SALVADOR, 2012).

Segundo Salvador (2012), algumas falácias como a de que políticas sociais oneram os cofres públicos são repetidas periodicamente:

Uma análise pela ótica tributária das três políticas sociais (previdência, assistência social e saúde) que integram a seguridade social revela que a estrutura do sistema tributário brasileiro rebate diretamente nas fontes de financiamento da seguridade social. Um olhar sobre o financiamento da seguridade social, no período de 2000 a 2007, identificando as bases econômicas de incidência tributária (renda, consumo e patrimônio), que compuseram o custeio das três políticas da seguridade revela uma estrutura tributária regressiva, confirmando as características presentes no sistema tributário brasileiro. O resultado apresentado, com base na média anual das fontes de financiamento da seguridade social, no período de 2000 a 2007, em valores constantes, revela que os tributos diretos responderam por 30,87%, dos quais somente 6,88% referem-se à tributação direta da renda do capital. Isto significa que os próprios beneficiários da seguridade social, pagam direta ou indiretamente seus benefícios (SALVADOR, 2010, p. 219).

A afirmação e justificativa para desonerar os cofres públicos de vinculações de renda para área social cai por terra a partir do momento em que analisamos o sistema tributário brasileiro, bem como sua política de impostos sobre consumo e contribuição de previdenciária, setores que são diretamente sustentados, em sua maior parte, pela classe trabalhadora, que, por si só, também é usuária das políticas sociais (SALVADOR, 2012). A COFINS¹⁴ é um exemplo exposto por Salvador (2012) de como a maior parte do orçamento arrecadado para essas políticas é pago pelos próprios usuários da mesma.

2.6 Política de Assistência Social e sua expressão na Cidade do Rio de Janeiro

14 Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

Como dissertado anteriormente, vemos o processo de disputa pela ampliação e investimentos nas políticas sociais de uma forma geral, o próprio orçamento público é reconhecido enquanto peça chave de disputa política desde suas origens. Os seus mecanismos de ação (fundos públicos, política tributária, planos econômicos de governo, etc) fazem parte de um campo de disputa institucional a nível nacional, disputa essa que não se encerra na federação.

Tanto os municípios quanto os estados também replicam parte dessa disputa em seus territórios, especificamente na Cidade do Rio, observamos tanto a disputa intra região (estado x município) quanto as políticas locais, que preservam parte da cultura política local e dialoga de forma dialética com a ideologia econômica do presente a âmbito nacional e estadual.

A Política de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro é desenvolvida a partir do Plano Municipal de Assistência Social, que trata das atividades da política no período de 2018 a 2021. Este plano é previsto na Loas (1993) e sua obrigatoriedade vem atrelada ao tamanho territorial, quantidade de moradores do município e a construção/execução do Conselho Municipal de Assistência Social do mesmo.

A proposta desse documento é realizar o planejamento da política de assistência social no município, e, embora ele seja popularmente visto como documento técnico (RIO, 2021), é também uma ferramenta de transparência municipal bem como sua construção, como consta na Loas, dar-se-á em espaço de participação e Controle Social por meio dos conselhos e conferências municipais.

Segundo o PMAS (RIO, 2018), a assistência social da cidade do Rio encontra desafios frente ao grande contingente populacional e a “escassez de recursos”. Também é pontuado que esta grande metrópole vive uma “crescente situação de violência e miséria” (RIO, 2021) e com isso o aumento das "vulnerabilidades" sociais.

Outro elemento enriquecedor na política focalizada da cidade do Rio foi a de moradia. Nos períodos que antecedem os megaeventos, ocorrem diversos despejos e expulsões sumárias no centro da cidade, a pesquisa do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro estima mais de 2000 famílias que tiveram de sair de suas residências ordenadas pela prefeitura do Rio. Essas ações afetam o dia a dia da população usuária da política de assistência social e só reforçam ainda mais o caráter focalizado do estado do Rio de Janeiro. Para parte da população é ofertado projetos de mobilidade urbana como os do “BRT” e para os usuários da política e moradores da favela o mesmo

estado lhes servem UPPs e despejos indevidos (COP, 2012).

A favelização na área que hoje consiste a 1ª CAS ampliou seus horizontes ao passo que a PAS da cidade do Rio era incapaz de acompanhar tamanho nível de desigualdade territorial. Com isso, novas expressões de exploração da força de trabalho tomaram corpo e encamparam não somente o público usuário mas também a força de trabalho do serviço público.

Na tentativa de funcionalizar a eficiência e o atendimento em seu maior potencial (e com o menor incentivo ao fortalecimento da máquina estatal), a PAS permeia uma relação que executa novas formas de contratação e estruturação dos serviços socioassistenciais.

Concomitantemente, as operações policiais coordenadas para “limpar” a cidade e “diminuir a violência” se intensificaram nos períodos pré Copa do Mundo e jogos olímpicos, trazendo para PAS da cidade do Rio uma forte demanda por serviços socioassistenciais que fossem capaz de mascarar a desigualdade social presente na cidade (BORIN, 2014).

Em 2012, o Brasil ocupava o ranking dos 100 países com a maior taxa de homicídios e o estado do Rio de Janeiro, com o pretexto de ampliação e ostensividade de combate ao tráfico de drogas, implementou as Unidades de Polícia Pacificadora na política de segurança pública. Com essa política, surgiram mais denúncias de incursões policiais realizadas de forma irregular como busca e apreensão em residências sem mandado judicial, revistas vexatórias a trabalhadores e regras estabelecidas pela força do Estado na região sem permissão prévia (BORIN, 2014).

Particularmente, o estado do Rio de Janeiro (e conseqüentemente a cidade do Rio) já havia experienciado os dois mega eventos, citados anteriormente, que movimentaram de forma focalizada a economia, a saber a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Isso trouxe uma reação direta ao desenvolvimento urbano da cidade, foram dois períodos que em especial a cidade do Rio se viu destinada a “receber”, mais do que de costume, um grande contingente de turistas, demandando assim infraestrutura adequada. Muitos estudos apontam que a projeção desses megaeventos violam diretamente a política de Direitos Humanos da população através do cerceamento de políticas de moradia, esporte, mobilidade e segurança pública (BORIN, 2014).

Avançando em nossa pesquisa, destacamos algumas alterações na organização da Secretaria Municipal de Assistência da Cidade do Rio. Em 2017, Marcelo Crivella é eleito

prefeito da cidade do Rio, com isso podemos observar uma alteração tanto na nomenclatura da Secretaria de Assistência Social (passa a se chamar Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos), quanto em alguns setores da mesma: as secretarias da Mulher e de Qualidade de Vida e Envelhecimento Saudável, assim como os Conselhos e coordenadorias ligadas à Secretaria de Direitos Humanos são absorvidos pela SMASDH.

A área a ser estudada consiste na Coordenadoria de Assistência Social 1º, como mostra o Quadro 1, ela abrange a área do centro do Rio e redondezas:

Quadro 1- Área de execução do PAIF na 1ª CAS

Equipamento	Bairro/abrangência
CRAS Adalberto Ismael de Souza	São Cristóvão (parte), Mangueira e Leopoldina
CRAS Deputado Luís Eduardo Magalhães	São Cristóvão (parte), Vasco da Gama, Benfica e Triagem
CRAS Germinal Domingues	Rio Comprido, Estácio, Cidade Nova e Catumbi
CRAS Professora Ismênia de Lima Martins	Centro (parte), Lapa, Bairro de Fátima e Santa Tereza
CRAS Dodô da Portela	Saúde, Gamboa, Santo Cristo e Paquetá
CRAS XV de Maio	Caju

Fonte: Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro (2018, p. 55)

Sobre o quadro acima, vale ressaltar que muitos bairros têm em sua composição dezenas de favelas, portanto, para além da divisão entre os bairros, há a necessidade de se levar em consideração que o tamanho, a densidade populacional e o índice de desenvolvimento humano não são capazes de contemplar a complexidade dos

desenvolvimentos nessas áreas. Visto que, bairros como São Cristóvão e Santa Tereza abrangem tanto pessoas que estão à margem da extrema pobreza como outras que são consideradas de classe média. Ao todo, a 1ª CAS atende cerca de 71 comunidades.

Como mostra a Tabela 1, ocorreu uma grande oscilação entre crescimento de usuários atendidos pelo PAIF de 2014 a 2016¹⁵, e uma diminuição do mesmo em 2017:

Tabela 1- Usuários atendidos pelo Paif

Ano	Número de usuários
2014	119515
2015	130053
2016	131262
2017	120624

Fonte: Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro (2018, p. 61)

Vale ressaltar que esse período se deu entre os dois principais megaeventos sediados na cidade do Rio de Janeiro. Ou seja, como exposto anteriormente, o processo de busca e ampliação das políticas de garantia de direitos se deu em paralelo aos preparativos da prefeitura para os megaeventos.

Tendo como ferramenta fundamental na execução da política de proteção social no território, o Cadastro Único (CadÚnico) é peça chave e porta de entrada para o acesso da população aos serviços socioassistenciais. No Quadro 2, encontramos o demonstrativo dos serviços prestados nos equipamentos pesquisados:

Quadro 2- Demonstrativo de programas e serviços ofertados através do CadÚnico

Equipamento que executa	Programas e serviços executados
	Bolsa Família -PBF
	Minha Casa Minha Vida
CRAS, Creas e Unidade Municipal de Reinscrição Social - URS	Tarifa Social de Energia Elétrica
	Serviço de Atendimento Integral à

15 Até 16/03/2023, não se tem exposto nas plataformas online da prefeitura os dados mais recentes, incluindo o Plano Municipal de Assistência Social que deveria ter vigência a partir de 2022.

Família - PAIF

Serviços de Convivência e
Fortalecimento de Vínculos - SCFV

Outros Programas (embora o PMAS 2018/2021 não tenha discriminado todos os programas, podemos incluir os serviços fomentados pela PCRJ como Documenta Rio, Grupo Institucional do Poder Público e Rio Dignidade)

Fonte: Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro (2018, p. 67)

Ressalta-se que, embora o CRAS e o Creas tenham suas especificidades e área de pertencimento dentro da política de assistências social, os Creas podem executar alguns serviços também destinados a Proteção Social Básica (como o cadastro no Minha Casa Minha Vida e no PBF), o oposto, no entanto, não ocorre segundo a Loas (1993). Logo, a tabela acima demonstra os serviços que constam necessariamente nas políticas de Proteção Social Básica.

Em especial, se tratando do Serviço de Atendimento Integral à Família -PAIF, o mesmo só pode ser executado no CRAS.

3 CAPÍTULO II: A FORÇA DE TRABALHO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

3.1 A força de trabalho na tradição marxista

Na tradição marxista, a categoria força de trabalho é singular e de suma relevância no do processo de produção de capital, dentre as várias mercadorias presentes no capitalismo a força de trabalho é a única que produz riqueza e novas mercadorias (BARROS, 2020).

Para Braz e Netto (2006, p. 58), a força de trabalho é a energia humana “[...] que, no processo de trabalho, é utilizada para, valendo-se dos meios de trabalho, transformar os objetos de trabalho em bens úteis à satisfação de necessidades”. Ora, se entendemos que a produção de bens na sociedade pretere o processo de trabalho, a força de trabalho é especialmente a única no do processo de trabalho capaz não só de gerar riqueza, mas viabilizar a efetividade tanto dos meios de trabalho quanto dos objetos de trabalho:

Ora, a produção de bens, qualquer que seja ela, realiza-se através do **processo de trabalho**, que envolve os seguintes elementos: [...] Os *meios de trabalho* – tudo aquilo de que se vale o homem para trabalhar (instrumentos, ferramentas, instalações, etc.), bem como a terra, que é um meio universal de trabalho; [...] Os *objetos do trabalho* – tudo aquilo (matérias naturais brutas ou matérias naturais já modificadas pela ação do trabalho) sobre que incide o trabalho humano [...] A *força de trabalho* [...]” (BRAZ; NETTO, 2006 p. 58).

Logo a mercadoria força de trabalho não só é capaz de gerar mais valor durante o processo de produção de uma mercadoria, mas também de atuar na reprodução desse processo, ela orienta e dialoga através do processo de trabalho e também enquanto força produtiva, ou seja, no sistema capitalista a força de trabalho é participe e fundamental para sua manutenção e reprodução (econômica e social).

Os três elementos que compõem o processo de trabalho (meios de trabalho, objeto de trabalho e força de trabalho) são chamados de **forças produtivas**. Esses elementos não operam de forma vazia e indeterminada, a força de trabalho é um movimento entre o ser social e a natureza ou com ele mesmo, logo todas as relações de trabalho na sociedade capitalista também são *relações de produção*.

Por sua vez, as relações de produção no capitalismo são subordinadas ao seu caráter técnico e social:

As relações técnicas de produção dependem das características técnicas do processo de trabalho (o grau de especialização do trabalho, as tecnologias empregadas, etc.) e dizem respeito ao controle ou domínio que os produtores

diretos têm sobre os meios de trabalho e sobre o processo de trabalho em que estão envolvidos. Mas elas se subordinam às relações sociais de produção, que as especificam historicamente e que são determinadas pelo regime de propriedade dos meios de produção fundamentais. Se a propriedade dos meios de produção fundamentais é coletiva [...], tais relações são de cooperação e ajuda mútua, porque os produtos do trabalho são desfrutados coletivamente e nenhum membro do grupo humano se apropria do fruto do trabalho alheio; se tal propriedade é privada, particular (de um membro do grupo, de um conjunto de membros), as relações decorrente são de antagonismo, posto que os proprietários dos meios de produção fundamentais apropriam-se dos frutos do trabalho dos produtores diretos, ou seja, estes são explorados por aqueles [...] Nas sociedades onde existe a propriedade privada dos meios de produção fundamentais, a situação dos membros da sociedade depende da sua posição diante desses meios; a propriedade privada dos meios de produção fundamentais divide-os em dois grupos, com interesses antagonísticos; os proprietários e os não-proprietários dos meios de produção fundamentais - em síntese, na propriedade privada está a raiz das classes sociais (BRAZ; NETTO, 2006, p. 60).

É possível visualizar interesses privados dentro das relações de produção de uma empresa multinacional que, por filosofia própria, já expõem seus objetivos. Essa observação pode também ser feita de forma empírica em organizações sociais criadas por essas mesmas empresas¹⁶ ou como espelho da lógica privada e de seus objetivos para com o desenvolvimento do “social”.

Quando se analisa, no entanto, as relações de produção da força de trabalho nas políticas sociais, em especial a assistência social (que tem como princípio a universalização dos direitos¹⁷), essa relação se complexifica. Ou seja, a força de trabalho do Estado tem em sua relação de produção outras determinantes sociais peculiares à iniciativa privada.

É possível citar a instituição na qual a força de trabalho está inserida (no Estado ou na iniciativa privada) como um elemento de profunda diferença quando se estuda as relações de produção das mesmas. São diferentes instituições com diferentes princípios institucionais, influenciando assim a força de trabalho de forma peculiar.

Silva (1984) afirma que para avançar e entender as características da força de trabalho e de sua reprodução, na interface com o Estado é necessário compreender o próprio papel do Estado na sociedade capitalista:

Portanto, a análise da reprodução da força de trabalho não pode prescindir, a nosso ver, da análise da ação do Estado. Não se trata de um privilegiamento voluntário, mas de uma tentativa de mostrar que o Estado não é um sujeito nem objeto ou um elemento neutro, mas que ele se constitui no **produto das relações sociais** entre as diferentes classes na sociedade. O Estado não é, também, um mero instrumento da classe dominante, muito embora a ação do

16 Por exemplo a Fundação Ronald McDonald, Fundação Bradesco, Ford Foundation, etc.

17 Segundo princípios da Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004).

Estado (econômica, política) será compreendida no contexto das necessidades gerais da reprodução ampliada do capital (SILVA, 1984, p. 1).

É certo que o Estado cria condições por meio de seus recursos (leis, gestão política dos entes federados, poder econômico, etc.), que corroboram com as relações sociais de produção convenientes ao capitalismo.

O próprio salário do trabalhador é (em grande parte) regulado pelo Estado por meio de leis e mecanismo econômicos. Uma vez que o valor do montante salarial pode se alterar não só com base no dinheiro, mas no preço das mercadorias possíveis de serem consumidas e o custo da mercadoria força de trabalho, ou seja, nas relações sociais de produção o Estado tem papel fundamental na manutenção e reprodução da lógica capitalista (BARROS, 2020).

Silva (1984, p. 6) complementa:

É sabido que a reprodução da força de trabalho envolve dois momentos: a) **manutenção do trabalhador** enquanto tal, no tocante às suas necessidades vitais: alimentação, vestuário, transporte, higiene, habitação; b) **reposição do trabalhador** quando este se retira da força de trabalho (aposentadoria, morte, etc.). A reprodução, portanto, não pode ser apenas vista como o momento em que a força de trabalho é consumida pelo capital, isto é, enquanto valor de uso do capital. Ela se faz, em geral, fora do local da produção e num outro momento, e aí a reprodução diz respeito ao trabalhador, possuidor da mercadoria força de trabalho, que ao se reproduzir enquanto trabalhador, se reproduz enquanto possuidor da força de trabalho.

De fato, a manutenção do trabalhador é indispensável dentro da reprodução da força de trabalho, porém Antunes (2020) lembra de como o processo de contrarreforma do Estado e as políticas neoliberais atuam flexibilizando a “reposição do trabalhador”.

Por meio da reestruturação produtiva, o Estado brasileiro assumiu e assimilou novas condições de trabalho condizentes tanto com os avanços tecnológicos da atualidade quanto com as *relações sociais de produção* do atual estágio neoliberal do capitalismo (ANTUNES, 2020). No serviço público, as transformações no mundo do trabalho não foram diferentes, as novas formas de exploração do trabalho já avançaram em prol da diminuição dos recursos humanos sem redução da carga de trabalho:

Alguns exemplos atuais que podemos citar é a flexibilização do trabalho condicionada a extração de mais-valia relativa e absoluta e os empenhos tecnológicos voltados a metamorfose da condição de trabalho, como rotinas de teletrabalho, contratos de zero hora, e formas de contratação que isentam os empregadores de garantias de direitos trabalhistas [...] em grande parte dos setores de trabalho, podemos ter uma menor carga horária em detrimento do período industrial da economia, porém os mesmos podem seguir com a mesma intensidade laboral como na época industrial, e que arrebatava não só o trabalho físico, mas também o intelectual. No atual estágio capitalista o Estado burguês é capaz de criar leis e condições de exploração não só de mais-valia absoluta, mas também de mais-valia relativa (ANTUNES, 2020 *apud* ROSETTI; MARTINS, 2022, p. 4).

Assim, entende-se que a força de trabalho enquanto mercadoria também tem seu custo, cabe à classe dominante (que compra esta mercadoria) baratear seus custos sem abrir mão do lucro. É nessa relação social de produção que se insere a força de trabalho no capitalismo. Mészáros (2007 *apud* BARROS, 2020) afirma que, nessa lógica, o sistema econômico trata o proletário como uma “mercadoria comercializável” (MÉSZÁROS, 2007, p. 56 *apud* BARROS, 2020, p. 51) e um mero custo de produção, “sujeitando-o às determinações desumanizadoras da coerção econômica” (MÉSZÁROS, 2007, p. 56 *apud* BARROS, 2020, p. 51).

No estágio neoliberal da política econômica capitalista, a força de trabalho passa a ser reproduzida com base em novos incrementos norteados pela chamada *acumulação flexível*, podendo este ser categorizado em três etapas:

[...] a primeira é de que no modo de produção capitalista o trabalhador deve apresentar uma polivalência em desempenhar mais de um trabalho específico ao mesmo tempo; a segunda é de que o empregador deve administrar as crises financeiras aumentando a produção sem aumentar o número de trabalhadores, trabalhando assim com valores reais de exploração de trabalho vivo; e a terceira é de que todo o desenvolvimento deve estar tecnológico e organizacionalmente relacionado, alinhando técnicas de gestão de produção “somente do necessário” e usando de artifícios da modernidade para isso (ANTUNES, 2020 *apud* ROSETTI; MARTINS, 2022, p. 5).

Novos elementos como terceirização, a diminuição das contratações diretas (também chamados de trabalhadores estatutários), o arrocho financeiro sobre a política e os programas de progressão salarial e o aumento da carga de trabalho são reflexos de uma política de Estado neoliberal. As gestões de governo pós constituição cidadã trazem este histórico de precarização de processo de trabalho no serviço público como apontado por Behring e Boschetti (2011), e a construção das políticas sociais também são influenciadas pelo mesmo.

Berwig e Carraro (2017) falam sobre a falsa ilusão existente de que, necessariamente, o trabalho no serviço público é sinônimo de estabilidade:

Os fatores da precarização no ambiente de trabalho no espaço privado contribuem para uma falsa ilusão de que outro ambiente, diferente deste, possa ser um espaço de trabalho com garantias reais, sem atravessamento das condições de terceirização, subcontratações, flexibilização de direitos, etc. Assim, o ambiente da esfera pública, pareça, um espaço de trabalho que seja capaz de garantir estabilidade, jornadas de trabalho reduzidas, qualidade de vida, salários atrativos e ainda o benefício da aposentadoria integral. No entanto, não é um espaço estável ou imutável, atravessada por interesses. O Estado tem um papel central na representação do interesse coletivo da sociedade civil. Existe historicamente uma tensão entre os interesses públicos e privados, causada pelas lutas pelos direitos coletivos e o uso instrumental do Estado a favor de uma ordem econômica (ALGEBAILLE, 2005, p. 74 *apud* BERWIG; CARRARO, 2017, p. 5).

Por fim, vale lembrar que, embora as transformações ocorridas no mundo do trabalho possam ter atacado diretamente o funcionalismo público, as conquistas de direitos sociais celebradas pela constituição cidadã (e as lutas travadas ao longo dos anos pela ampliação das mesmas) são frutos da organização coletiva dos trabalhadores e por sua vez devem ser entendidas também como melhoria em suas condições de trabalho. Uma vez que no capitalismo a condição humana de saúde física e mental são determinantes fundamentais para a força de trabalho (ANTUNES, 2020).

3.2 A força de trabalho na política de assistência social

Após 30 anos de implementação da Lei Orgânica da Assistência Social no Brasil, observa-se muitos avanços na Política de Assistência Social, registrando especialmente sua ampliação de rede e alcance aos usuários.

A luta organizada dos vários setores da classe trabalhadora (trabalhadores da educação, estudantes, sindicatos, partidos políticos, etc.) em prol de sua classe, se desdobrou na abertura democrática de governo e o amplo debate dentro da sociedade civil sobre o novo horizonte das políticas sociais:

É sabido que a assistência social se tornou ao menos formalmente uma política pública ao ser incorporada na Constituição Federal de 1988 como um direito social. Desde o momento que adquiriu o status de política pública de seguridade social, o seu marco jurídico-normativo estabelece que a sua gestão deva ser orientada pela diretriz da descentralização político-administrativa, que concebe a participação da sociedade como um elemento central [...] A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) aprovada em dezembro de 1993, ou seja, cinco anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, também estabelece a reorganização da assistência como direito social por meio de um sistema descentralizado e participativo. Este sistema rege suas ações com base em dois eixos que se articulam: o primeiro compreende as relações entre o governo nacional e os governos subnacionais; e o segundo, as relações entre Estado e sociedade civil (SILVA, 2022, p. 36).

Durante o início dos anos 2000, a assistência social teve suas contribuições históricas efetivadas para o desenvolvimento de uma política institucional universalizante e com uma relevante mudança na relação Estado e sociedade civil na participação e condução desta política (SILVA, 2022).

Para garantir o avanço e efetivação dessas novas mudanças da política de assistência social, a Política Nacional de Assistência Social (Pnas) foi publicada em 2004. Esse documento contém não só os princípios e diretrizes para o Suas, mas também reflete a metodologia de gestão ao qual a assistência social deve seguir (BRASIL, 2004).

Entendendo que “gestão da política” é também gestão da força de trabalho, ocorreram inúmeras mudanças da vida dos trabalhadores da assistência social. Desde reestruturação de seus postos de trabalho até mudanças predominante na forma de contratação de sua força de trabalho.

Vale ressaltar que, embora a assistência social, assim como as outras políticas que compõem a seguridade social no Brasil, tenha avançado concretamente em sua participação democrática, como afirma Behring e Boschetti (2011), o entendimento de participação democrática constante na constituição cidadã não abrange apenas os segmentos da classe trabalhadora, mas também as instituições representantes das elites financeiras (seja por seus interesses com aparência discreta ou não). Logo o conceito de sociedade civil organizada prevista pela Pnas também pertence a seguimentos de interesses privados alheios ao desenvolvimento e de uma forte política de seguridade social 100% pública e voltada para a classe que vende sua força de trabalho (COUTINHO, 1999).

Desse modo, é necessário refletir na caracterização que a Pnas na medida que faz com a força de trabalho e suas contradições atravesse pela política de assistência social. As mudanças (e/ou criação) contidas nos princípios, diretrizes e objetivos da Pnas são o prisma desta caracterização. Segue no Quadro 3 os princípios da Pnas:

Quadro 3- Princípios da Política Nacional de Assistências Social segundo a Pnas

Significado	Descrição
Princípios	<ol style="list-style-type: none"> I. Supremacia do atendimento às necessidades sociais em detrimento às exigências de rentabilidade econômica; II. Universalização dos direitos sociais; III. Respeito à dignidade do cidadão; IV. Igualdade de direitos no acesso ao atendimento; V. Divulgação ampla dos serviços ofertados pela política.

Fonte: Pnas (BRASIL, 2004)

O 1º princípio contido na Pnas surge em consonância com o artigo 1 da Loas, que reafirma que “[...] a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de

Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 1993, p. 1). A afirmação de que é para garantir uma ampliação do Suas gira em torno de novas bases da cidadania conforme sustentado pela Constituição Cidadã.

Integrar a assistência social como componente da política de seguridade social fez com a mesma fosse reconhecida enquanto política garantidora de direitos e que ela possa se articular com outras políticas “do campo social”, reforçando as bases da proteção social brasileira (BRASIL, 2004, p. 31).

Com tal ampliação, novos postos de trabalho foram implementados e outros reestruturados para expansão gradativa da quantidade e qualidade dos serviços prestados. A Pnas, por exemplo, prevê que os serviços, programas e projetos se organizem em dois campos no Suas: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial sendo este último subdividido em PSEs de média complexidade e alta complexidade.

O princípio norteador assimilado à universalização e ampliação dos direitos sociais foi tratar das questões sociais de forma mais ampla e aprofundada, organizando, dividindo e delimitando serviços, conforme as características da PSB:

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) [...] Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada (BRASIL, 2004, p. 33).

Tais características da PSE,

Além de privações e diferenciais de acesso a bens e serviços, a pobreza associada à desigualdade social e a perversa concentração de renda, revela-se numa dimensão mais complexa: a exclusão social [...] A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2004, p. 36).

Ao longo dessas divisões, os programas implementados passaram a exigir dos trabalhadores maior polivalência técnica a partir da necessidade de ampliação da heterogeneidade no caráter técnico de sua força de trabalho. A equipe do Centro de Referência em Assistência Social passou ter como responsabilidade essas articulações

territoriais.

O que leva esse processo de responsabilização dos serviços ao patamar territorial são as diretrizes firmadas na Loas. Algumas pesquisas (PEREIRA, 2018) apontam que houve um redirecionamento dos investimentos públicos e uma acentuação na desigualdade entre alguns estado e municípios.

O fato de a Pnas utilizar como um de seus parâmetros de seletividade os territórios com maior densidade populacional, este método abre margem para precarização da estrutura da própria política. Nesse caso específico, as diretrizes de organização da assistência social são muito coniventes, conforme pode-se verificar no Quadro 4:

Quadro 4- Diretrizes da Política Nacional de Assistências Social

Significado	Descrição
Diretrizes	I. Descentralização político-administrativa; II. Participação da população na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III. Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo; IV. Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.

Fonte: Pnas (BRASIL, 2004)

Em observação à primeira diretriz, a Pnas estipula que a descentralização político-administrativa dar-se-á via entes federativos relacionando e responsabilizando os respectivos serviços socioassistenciais executados nos territórios, podendo ser de origem pública ou executados por entidades beneficentes de assistência social (BRASIL, 2004). É importante pontuar que, a partir do entendimento da Pnas que os serviços executados por entidades privadas também são considerados serviços socioassistenciais¹⁸, a dimensão da política se amplia, porém sua estrutura de recursos humanos se mantém atrofiada.

É ponderoso delimitar que a descentralização e territorialização político-administrativa da assistência social não reproduz uma desigualdade geográfica no trato da força de trabalho por si só. Ela necessita da própria reprodução da força de trabalho da

¹⁸ Se os mesmos forem adequados na NOB-Suas (BRASIL, 2014) e a entidade adquirir a certificação de entidade beneficentes de assistência social

política de assistência social para reproduzir a precarização de condição da sua própria classe social. O ordenamento de recursos humanos que é proposto pela Pnas possibilita a flexibilização, fragilização de vínculos empregatícios e aumento de carga de trabalho.

Silva afirma que a lógica da reprodução de elementos sociais partícipes no processo de reprodução da força de trabalho não se dá de forma desordenada:

Se as políticas públicas são a expressão das contradições entre classes sociais e uma forma de resposta parcial, a partir de partilha pontual da riqueza socialmente produzida, visam constituir mecanismos de apaziguamento ou de gestão das contradições, permitindo condições de produção e de reprodução da vida em sociedade. No limite, portanto, conformam-se como alguma mediação conciliatória para resguardar, de forma pontual e cada vez mais precária (considerando a crise estrutural do capitalismo), a ordem social buscando encontrar, ainda nesse contexto, condições de desenvolvimento da acumulação. O movimento do capital alicerça-se sobre a dinâmica desigual entre as classes sociais e as históricas opressões étnico-raciais e de gênero na produção dessa riqueza social (SILVA, 2018, p. 449).

A primeira diretriz somada à terceira diretriz formam uma política de Estado que se amplia em seu alcance e se aprofunda em seu desenvolvimento político administrativo, mas é subordinada de forma ideológica a sua autoflagelação. Ou seja, o Estado passa a se responsabilizar pela condução da política de assistência social no território como um grande avanço para a estruturação de seu organismo público, mas peca em desenvolver sua estrutura orgânica, como os recursos humanos, estruturais e de rede, de forma concreta por ser condicionado de forma ideológica a favorecer os convênios privados.

Historicamente, essas entidades que participam de convênios têm uma relação próxima ao Estado, essas relações são mediadas por contrapartidas (mesmo algumas se intitulado sem fins lucrativos). Silva (2022) afirma que, na relação administrativa entre Estado e essas entidades componentes da sociedade civil, muitos avanços no desenvolvimento da política são novamente desafiados e as raízes assistencialistas, clientelistas e paternalistas da política de assistência social retornam. O autor nos lembra que esta “primazia do estado” (BRASIL, 2004, p. 33) na condução da política não significa e nem resulta necessariamente em uma laicização e estatização da política de assistência social (SILVA, 2022, p. 39).

Com o aumento das frentes de atuação, a assistência social demandava uma resposta mais desenvolvida para sua política de monitoramento e avaliação. Esta demanda se sustentava também no processo de disputa pela participação da sociedade nas políticas sociais. A Pnas fez valer essa disputa conduzindo-a à sua segunda diretriz, ao referir-se na “participação da população na formulação das políticas e no controle das ações” (BRASIL, 2004, p. 33).

Ocorreu uma reestruturação organizativa na força de trabalho da política de assistência social. O aumento dos processos de trabalho demoraram um fortalecimento ativo da força de trabalho, uma vez que, com mais carga de trabalho o poder público também necessitava de mais trabalhadores. Ou seja, os novos espaços de exercício da democracia participativa¹⁹ (conselhos de direitos, conselhos de gestores, conferências, etc.) exigiam a atenção e os recursos do Estado, além da necessidade de capacitação desta mão de obra.

Entende-se que o princípio de cidadania e sociedade civil composto na Constituição Cidadã abarca não só a classe trabalhadora, mas também as organizações representantes da burguesia (COUTINHO, 1999). Os espaços de participação social previstos pela Pnas se torna uma verdadeira arena de interesses distintos extremamente heterogêneos. Aqui, não se pode encerrar a reflexão apenas apontando a culpa do conflito de interesses nas OSC's que participam destes espaços. O poder público, as representações de seguimentos profissionais, as OSC's e, por último e com menor grau de força dentro dos espaços institucionais, os usuários da política. Todos esses, de forma descompassada e com diferentes níveis de influência a depender de diferentes conjunturas interinstitucionais e extra institucionais, têm organicidade dentro da gestão da política de assistência social em seus territórios através dos espaços de participação social (SILVA, 2022).

Contudo, com uma certa pré-disposição para convênios privados, a Pnas, por reconhecer as entidades que prestam serviços socioassistenciais como parte de sua rede, acaba podendo fazer com que, além de parte “integrante” nos recursos da mesma, as entidades também são participes na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de seus próprios serviços.

De fato, esse conflito de interesses se acentua no campo da participação social, uma vez que a entidade fazendo parte do Conselho de Assistência Social (do respectivo ente federado) também pode fiscalizar (ou ignorar) outras entidades e seus próprios serviços (BRASIL, 1993). Silva evidencia esta contradição:

Em 2006, o IBGE identificou 16.089 entidades de assistência social, a maioria prestava atendimento, por meio de atividades recreativas, lúdicas e culturais, serviços voltados a famílias e ações socioeducativas; cerca de 51,8% estava na região sudeste e 22,6% na região sul do país; 11.676 possuíam inscrições nos conselhos municipais de assistência social e atuavam, portanto, no âmbito

19 É importante pontuar que muitos espaços de participação social e exercício do Controle Social já existiam antes da Pnas, este próprio documento foi elaborado via Conselho Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004). Porém universalização destes espaços de participação só foram se ampliar com a estruturação e o direcionamento da Pnas (SPOSATI, 2007).

local. Do universo de 8.964 (55,7%) das entidades que recebiam recursos financeiros de alguma das três esferas governamentais, 7.613 (84,9%) eram financiadas pelos municípios. A supervisão pelos conselhos ocorreu mais de uma vez ao ano em 50,3% delas, 13,9% no ato da renovação da inscrição e gravemente 35,8% nunca passaram por nenhuma supervisão (IBGE, 2007). Nota-se, dessa maneira, que a delegação promovida pelo governo federal acompanha o processo de refilantropização da política de assistência social no âmbito local, pois, além dos municípios serem os maiores financiadores das entidades assistenciais privadas, ainda são frágeis quando não ausentes os mecanismos de fiscalização (SILVA, 2022, p. 39).

Pereira (2018) reforça o nítido conflito de interesses e a sobreposição institucional das organizações que compõem os espaços de participação social e que estão fora do espectro público:

Problematizamos, a partir da pesquisa, essa forma de como o Estado brasileiro busca assegurar a universalização da Assistência Social como política pública no território – a partir desta natureza de relação, na qual a prestação de um serviço público ocorre através de organizações privadas com limites no foco de ação. Além disso (e não é pouco), muitas dessas organizações possuem caráter não laico e situam-se no rol das entidades filantrópicas. Durante a pesquisa junto aos órgãos responsáveis pela gestão e controle social da rede, tais como as secretarias do Conselho Municipal de Assistência Social nas cidades, era comum não ter acesso a documentos ou cadastros que demonstrassem uma estrutura institucional clara sobre quais entidades integravam a rede, a partir de qual oferta de serviços e com quais critérios de monitoramento dos alcances quantitativos e qualitativos de suas ações. Parece haver a constituição sistêmica de uma política pública, claramente não objetiva, por esse meio, à ruptura com padrões econômicos e culturais marcados por práticas patrimonialistas, clientelistas e referendadas na racionalidade da benesse [...] *Essa perspectiva é claramente incompatível com a dimensão do “direito”* – fundada em preceitos minimamente republicanos, que se agrava em especial a partir do lugar estratégico assumido pela rede socioassistencial (PEREIRA, 2018, p. 451)”.

É sobre esse nível superficial de monitoramento e fiscalização que a política de assistência social se constrói e com ela a estrutura de sua força de trabalho.

Após a reflexão sobre os princípios e diretrizes que compõem a Pnas, seguem alguns pontos que relacionam a execução da política de assistência social e as condições postas para os trabalhadores da mesma:

- Considerando a implantação da descentralização político-administrativa, a força de trabalho da assistência social passou a atuar como novos limites estipulados pela concepção de território segundo a Pnas (BRASIL, 2004), levando em conta que a política já engatinhava nesta direção. Contudo os limites territoriais não refletem apenas uma eficiência técnico-funcional, mas também aglutinam as contradições estruturais no capitalismo, uma vez que atrelada ao discurso de universalização da política, o desenvolvimento desigual dos territórios atinge diretamente a carga de trabalho demandada pela política de assistência social,

como afirma Pereira:

Consideramos que territorializar não significa, automaticamente, universalizar de forma pública o acesso ao direito nem tampouco é sinônimo de descentralização democrática [...] Simultaneamente, é o movimento mais amplo de crise do capital que impõe à política e significa sua forma de funcionamento – e não o desenho previamente arquitetado, com suas premissas (PEREIRA, 2018, p. 447).

Pereira (2009) destaca que essa desigualdade territorial, condicionada pela lógica do capital e referendada como política administrativa na Pnas, causa um déficit na estrutura dos entes federados e que, por sua vez, pode se direcionar a estruturação de um serviço socioassistencial mais privado do que público.

A negação concreta que a Pnas faz ao abrir margem para contradições entorno da visão de serviços socioassistenciais 100% públicos (PEREIRA, 2018), desencadeando em uma precarização estrutural de sua força de trabalho. O Estado (assim como a sociedade civil) é historicamente arena de disputa da luta de classes e suas diversas noções ideológicas. Materializando esta ideia, o entendimento de “sociedade civil”, “público” e “privado” fazendo parte também de mecanismo de disputa. Logo, essa construção social propicia condições estruturais no processo de reprodução da força de trabalho tornando-os reféns de disputas de interesses privados tanto dentro do Estado quanto na sociedade civil (PEREIRA, 2018).

Ou seja, o entendimento do Estado de que os serviços socioassistenciais de origem privada (sejam eles antigos ou novos) não só fazem parte da política de assistência pública, mas podem ser utilizados abertamente, resultam na estruturação de um força de trabalho condicionada à condições extremamente heterogêneas, uma vez que “essa formatação ocasiona, muitas vezes, a intermitência dos serviços, conforme os limites jurídicos e institucionais de estabelecimento dessa modalidade de prestação de serviço” (PEREIRA, 2018, p. 450).

A falta de uma política de monitoramento, avaliação, fiscalização e acompanhamento que seja, de fato, universalizante, irrestrita e que não tenha interferências de interesses privados (em especial de OSC's de grande porte) determina o fortalecimento das condições de trabalho da força de trabalho da assistência social. Reconhecendo que os espaços de participação social são desproporcionalmente propícios à facilitação de convênios e manutenção de contrapartidas para OSC's de grande porte, os mesmos acabam refletindo um falso monitoramento e uma falsa participação dos usuários na política. Com o advento desse fenômeno, não é difícil encontrar trabalhadores

submetidos a uma lógica de trabalho precária e fragilizada (SILVA, 2022)

A estruturação política da Pnas abre margem para precarização estratégica do Estado, de sua força de trabalho e da força de trabalho das organizações do terceiro setor, uma vez que possibilita e estimula indiretamente uma ampliação que, em seu primeiro momento pode parecer pública, mas essencialmente é privada e dependente (PEREIRA, 2009). Essa lógica estabelece a estrutura de sua força de trabalho situações de terceirização, flexibilização empregatícia e excesso de carga de trabalho. Conjuntura essa que destoa do horizonte de combate ao que a própria Pnas reconhece enquanto precarização das condições de trabalho (BRASIL, 2004).

3.3 As características da força de trabalho na assistência social da cidade do Rio

Uma vez dissertado sobre as relações sociais compostas nas forças produtivas da política de assistência social a luz da Pnas, pretende-se, agora, aprofundar essa reflexão realizando alguns cortes territoriais e temporais.

O objeto desta pesquisa é a força de trabalho que compõe a política de assistência social da Cidade do Rio, em especial a sua estrutura na 1ª Coordenadoria de Assistência Social (CAS), durante o ano de 2019. Procura-se discutir as características pertencentes a força de trabalho que compõem os 6 Centros de Referência em Assistência Social deste território.

Embora tenha a mesma nomenclatura estabelecida pela Pnas, cada Cras pode ofertar serviços socioassistenciais além daqueles previstos pela respectiva lei que estabelece o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (Paif), podendo ter sua origem de criação no próprio município²⁰ ou no governo do estado (BRASIL, 2004).

Vale ressaltar que, segundo o PMAS da Cidade do Rio (RIO, 2018), existem serviços de PSE que utilizam o espaço do Cras. O Cras Germinal Domingues conta com um polo do Serviço Família Acolhedora, mas, segundo o Censo Suas (BRASIL, 2022), a equipe que trabalha nesses serviços não foi considerada executora de atividades relacionadas a PSB ou não declarou sua principal atividade²¹. Na declaração das

20 Pode-se usar como exemplo Documenta Rio e o Grupo Institucional do Poder Público, ambos serviços criados pela prefeitura e executados com a força de trabalho do Cras (RIO, 2018).

21 O Censo Suas 2019 colocou 3 espaços de preenchimento de atividades sendo que o 1º deve ser preenchido como a atividade principal exercida pelo trabalhador, o 2º a atividade secundária e assim por diante. Na declaração das atividades o Censo Suas coloca nomeio os espaços de preenchimento como Atividades de Gestão (administrativo), cadastramento e/ou atualização cadastral (CadÚnico), serviços de

atividades, o Censo Suas nomeia os espaços de preenchimento como Atividades de Gestão (administrativo), cadastramento e/ou atualização cadastral (CadÚnico), serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, serviços de proteção e atendimento integral à família (Paif) e “outros” (BRASIL, 2022).

Prosseguindo com os dados, pode-se observar, na Tabela 2 a seguir, a divisão do número de trabalhadores nos Cras e suas profissões:

Tabela 2- Trabalhadores inseridos nos CRAS divididos por profissão na 1ª CAS

Trabalhadores divididos por profissão nos CRAS	Quantidade
CRAS Germinal Domingues	20
Assistente Social	5
Pedagoga(o)	2
Profissional de nível médio	7
Psicóloga(o)	1
Sem formação profissional	5
CRAS Professora Ismênia de Lima Martins	14
Assistente Social	5
Pedagoga(o)	1
Profissional de nível médio	8
CRAS Deputado Luis Eduardo Magalhães	15
Administrador(a)	1
Assistente Social	5
Profissional de nível médio	7
Psicóloga(o)	1
Sem formação profissional	1
CRAS Adalberto Ismael de Souza	13
Assistente Social	3
Pedagoga(o)	2
Profissional de nível médio	6

convivência e fortalecimento de vínculos, serviços de proteção e atendimento integral à família (PAIF) e “outros” (BRASIL, 2022). Ao analisar as atividades dos trabalhadores do Cras Germinal Domingues, verificou-se que 4 funcionários não preencheram suas principais atividades no documento e mais 4 declararam que realizam “outras” atividades (BRASIL, 2022).

Psicóloga(o)	1
Sem formação profissional	1
<hr/>	
CRAS Dodô da Portela	20
Assistente Social	6
Outra(o) profissional de nível superior	2
Pedagoga(o)	2
Profissional de nível médio	7
Psicóloga(o)	1
Sem formação profissional	2
<hr/>	
CRAS XV de Maio	16
Assistente Social	5
Pedagoga(o)	1
Profissional de nível médio	6
Psicóloga(o)	1
Sem formação profissional	3
<hr/>	
Total	98

Fonte: Censo Suas (2022)

Essa divisão quantitativa se dá por intermédio das gerências da Secretaria Municipal de Assistência social. Cabe à gestão realizar a composição das equipes, incluindo os trabalhadores terceirizados, levando em consideração a realidade social do território, sua diversidade e quantidade de usuários em cada área de atuação dos Cras (RIO, 2018).

Segundo o Plano Municipal de Assistência Social (RIO, 2018), as regiões com maior índice de “vulnerabilidade social” são as comunidades do Morro da Providência e do Turano, localizados respectivamente na Gamboa e em Rio Comprido, as áreas de atuação do Cras Germinal Domingues e do Cras Dodô da Portela. Ambos equipamentos contam com a maior número de trabalhadores em detrimento aos demais.

Nota-se a divisão de equipe diretamente ligada ao índice de pessoas em situação de pobreza ou que residem em áreas onde há conflitos entre a polícia e o crime organizado, uma vez que outros equipamentos que abrangem uma grande área populacional, como o Cras Ismênia de Lima, tem menos recursos humanos do que os demais (RIO, 2018).

As desigualdades sociais são estruturadas de forma coordenada, dentro dessa mesma coordenação, o Estado atua por intermédio das políticas sociais como agente regulador da ordem do capital (BARROS, 2019).

A exploração e precarização da mão de obra são peças do organismo social vigente na reprodução da força de trabalho, logo o movimento do capital financeiro determina não só a gestão do trabalho na política de assistência social, mas também perpetua o produto de sua desigualdade sobre os usuários da política. Barros complementa:

Sob os ditames do capital financeiro, os grandes monopólios agem de forma articulada com os Estados. O poderio econômico das grandes corporações e dos grupos financeiros internacionais impõe que suas necessidades sejam incorporadas às políticas desenvolvidas pelos governos, pressionando-os a abrir mercados, destruir legislações trabalhistas e obter vantagens econômicas para a captura do fundo público (BARROS, 2019, p. 36).

Essas condições de trabalho flexibilizadas e a composição das equipes adequam-se ao direcionamento ideológico dos interesses do capital financeiro por manter a manutenção da força de trabalho. Visto que politicamente o próprio PMAS (RIO, 2018) já afirma sua tendência a fortalecer os locais do território onde existem mais “vulnerabilidade social”, que, coincidentemente, também são áreas de grande concentração da classe trabalhadora mais pobre e com a mão de obra tendencialmente mais precária (BARROS, 2019).

A tendência em destinar a manutenção da força de trabalho o mais barata possível também reflete na própria política de seguridade social e consecutivamente nos trabalhadores da assistência social da Cidade do Rio:

Os rebatimentos no campo das políticas públicas são incontestes e se expressam em elementos tais como: o gasto com a seguridade social tornou-se impulsionador da demanda agregada ao ativar diretamente o consumo das famílias (aquisição de medicamentos, alimentos, vestuário e outros bens de primeira necessidade); há uma relação direta entre redução da pobreza e da desigualdade social e o favorecimento à formação do capital; há uma relação entre gasto social e ampliação do investimento privado como reação ao consumo (saúde, educação e assistência social); e a proteção social está atrelada à elevação da produtividade (linhas de crédito, capacitação de trabalhadores) (BARROS, 2019, p. 37).

Essa lógica produtivista reflete, ainda, na desigualdade dos tipos de contratação, carga horária de trabalho e nível de profissionalização dos trabalhadores. É importante chamar a atenção que, além terceirizados, muitos trabalhadores de nível técnico ou fundamental/médio padecem de uma carga horária maior do que os de nível superior.

Isso não se dá apenas por conta da profissão, até porque, embora muitas

profissões, como psicólogos e assistentes sociais, tem consigo legislações que garantem suas atribuições privativas, os mesmos são submetidos a jornadas de trabalho iguais ou superiores aos trabalhadores de nível médio. Logo, o cerne desta exploração é a própria reprodução do capital:

Há que se considerar a tríplice contradição inerente ao sistema entre produção e controle, produção e consumo e produção e circulação. Esses defeitos construídos na própria gênese e reprodução do capital redundam na produção de uma população supérflua relativamente (aumento do capital constante em relação ao variável) e, como resposta, no Estado capturado como instância política e econômica do capitalismo. O desdobramento desse processo é uma apropriação, pelo capital, do trabalho excedente e, ao mesmo tempo, do trabalho necessário à reprodução da força de trabalho (ALVES, 2015, p. 190).

A disparidade na carga horária de trabalho pode ser vista na força de trabalho dos Cras, basta compara-las entre funções e tipos de vínculo. Abaixo segue a Tabela 3 de comparação entre funções:

Tabela 3- Carga horária por tipo de função nos Cras da 1ª CAS

Carga horária semanal dividida por tipo de função nos CRAS	Quantidade
De 11 a 20 horas semanais	1
Técnico(a) de Nível Superior	1
De 21 a 30 horas semanais	23
Técnico(a) de Nível Superior	23
De 31 a 40 horas semanais	74
Apoio Administrativo	6
Cadastrador(a)	13
Coordenador(a)	6
Educador(a) Social	17
Outros	10
Serviços Gerais	7
Técnico(a) de Nível Médio	3
Técnico(a) de Nível Superior	12
Total Geral	98

Fonte: Censo Suas (2022)

A maioria dos trabalhadores cumprem mais de 30h semanais, sem distinção por nível de especialização ou conhecimento técnico. O que define não só a carga horária,

mas também a carga de trabalho sobre os diferentes trabalhadores é, muitas vezes, os tipos de vínculos. Assim, funcionários estatutários que detêm uma relação empregatícia mais estável e com contratos que garantem uma continuidade no espaço de trabalho, recorrentemente dispõem de carga horária de trabalho menor que 30h, salvos os casos em que o funcionário aceita assumir um cargo comissionado que o adequa em outras condições específicas²².

Dentre essas diferentes relações no campo de trabalho, Alves (2015) fala sobre as formas de reificação do trabalho como mercadoria, e se tornando tendências influentes dentro da condição da força de trabalho:

As formas de reificação e a objetivização fantasmagórica da mercadoria expressam-se na fragmentação do processo de trabalho, pela redução do trabalho a funções mecânicas, repetitivas, reiterativas, em operações parciais, bem como pelo processo de racionalização do tempo de trabalho necessário, quebrando a unidade do produto como valor de uso. A outra dimensão desse processo refere-se ao sujeito, em que se efetiva sua fragmentação, ou seja, o homem passa a constituir-se como parte mecanizada e o processo de trabalho aparece, de forma mistificadora, apartada do ser social (ALVES, 2015, p. 187).

Essa reificação atinge a realidade do trabalhador e dinamiza suas relações a um patamar mecanizado e funcional. Tal contradição atinge o discurso ideológico em prol da ampliação das políticas sociais e se refina sobre a égide de um Estado neoliberal, ou seja, o interesse não está objetivamente em ampliar os serviços prestados pela política, mas sim em garantir seu desenvolvimento de forma limitada, rasteira e às custas da exploração do trabalhador.

A tabela 4, abaixo, expressa um exemplo de como a precarização das políticas sociais e, consecutivamente, seus impactos na força de trabalho causam a partir da divisão de carga horária por tipo de vínculo empregatício:

Tabela 4- Carga horária semanal por tipo de vínculo nos Cras da 1ª CAS

Carga horária semana dividida por tipo de vínculo nos CRAS	Quantidade
De 11 a 20 horas semanais	1
Servidor Estatutário	1
De 21 a 30 horas semanais	23
Servidor Estatutário	23

²² Como a Pnas determina que os coordenadores dos Cras devem ser obrigatoriamente funcionários estatutários, o poder público aloca os trabalhadores que estão em funções de 30h para assumir estas funções (que geralmente são de 40h semanais) (BRASIL, 2004).

De 31 a 40 horas semanais	74
Servidor Estatutário	8
Terceirizado	61
Trabalhador de Empresa/Cooperativa/Entidade Prestadora de Serviços	5
Total Geral	98

Fonte: Censo Suas (2022)

Um elemento característico na força de trabalho da política de assistência social da Cidade do Rio é a condição de trabalho *terceirizado*. De fato, com o advento da contrarreforma do Estado, o avanço ideológico dos consórcios neoliberais sobre a reprodução das políticas sociais e seus impactos desumanizadores sobre o dia a dia do trabalho constituíram espaços de trabalho extremamente precarizados em que o desenvolvimento do público dá espaço para a acumulação privada de riqueza (BARROS, 2019).

O trabalho terceirizado possibilita uma maior *flexibilização* se comparado com as condições de contratação direta. Sendo assim, a gestão da assistência social que convive com uma forte austeridade de recursos se vê tendida a abrir mão das mínimas condições de trabalho dignas para uma lógica precarizada, como afirma Alves:

Com base no modelo neoliberal, a reforma do Estado deve orientar-se para o mercado, abandonando instrumentos de controle político, restringindo a alocação dos recursos públicos, diminuindo as funções do Estado e fortalecendo as ações de natureza privada. O mercado passa a ser o espaço da garantia da eficiência e eficácia não obtidas no espaço público. Essa dinâmica envolve também a efetivação da política social que passa a se organizar pelos princípios da focalização (voltada para setores de extrema pobreza), pela descentralização (instituem-se formas de gestão locais) e pela privatização. E, ainda, sua efetivação é permeada pelo princípio da menor elegibilidade (ligado a mecanismos de seletividade) e pela incerteza do não direito (ALVES, 2015, p. 191).

Não obstante, o modelo de Estado neoliberal também traz de forma endógena outros elementos constantes na precarização do trabalho como a flexibilização do tempo de trabalho (ou do tempo fora dele) de cada trabalhador:

A “flexibilização” do trabalho, no contexto da mundialização do capital, constitui hoje uma lógica ordenadora das relações de produção que se esparramou por todo o planeta. A orientação dada pelas relações de produção capitalistas busca essencialmente uma ampliação nas possibilidades de compra e consumo da força de trabalho. Como Rosso sugere, ao introduzir e ampliar a flexibilização no trabalho, o capital procura mecanismos que possibilitem

“tempos de não trabalho em tempos de trabalho, trazendo para a esfera de controle do capital horas laborais que estavam sistematicamente fora de sua dominação” (ROSSO, 2017, p. 15). A flexibilização dos períodos e horas trabalhadas permite a incorporação de horários de tempo de labor que antes não eram usualmente ou plenamente utilizados, como horas à noite, fins de semana, feriados etc. (ROSSO, 2017 *apud* BARROS, 2019, p. 40).

Pode-se exemplificar pelo menos três pontos em que a flexibilização na gestão da força de trabalho causa mudanças na âmbito da gestão da assistência social:

1. Alteração e condicionamento a *diferentes jornadas de trabalho* entre os funcionários. As relações sociais postas na força de trabalho enquanto mercadoria é capaz de gerar inúmeros mecanismo de “manejo” e adequação da mesma com o objetivo de reduzir custos, podendo, assim, administrar o tempo de trabalho de cada funcionário de forma arbitrária²³ (BARROS, 2019).
2. A *destruição dos direitos trabalhistas na administração pública dos contratos de trabalho*. Com a tendência privatista, vem novas formas de contratação que manobram a CLT e os contratos estatutários no serviço público, Bonfim complementa:

Esta análise leva a questionar a relação que se estabelece entre público e privado na atualidade, já que a fase atual do capitalismo monopolista exige também uma redefinição destes espaços. Se, por um lado, observa-se ainda a permanência do setor estatal no enfrentamento das sequelas da questão social, por outro, verifica-se a expansão do setor “privado”, representado fundamentalmente pelo que se convencionou chamar de “terceiro setor”. Se, na primeira etapa do capitalismo monopolista, as políticas sociais privadas (PAULO NETTO, 1996), apresentavam-se de forma muito pontual, neste momento já não se pode dizer o mesmo (BONFIM, 2010, p. 272).

3. As *atribuições das funções condicionadas de forma desumana*. É sabido que dentro do processo de produção e reprodução da força de trabalho, as relações de caráter social determinam o nível de “desgaste” do trabalhador e valor de sua mercadoria (a força de trabalho). Com isso, a flexibilização das relações de trabalho condiciona a mão de obra do trabalhador para ser barata e entregar os seus maiores níveis de eficiência possível, esta alquimia molda realidades desumanas em que trabalhadores do Suas são requeridos com altas demandas de atendimento e execução de serviços socioassistenciais. Essa realidade se aprofunda ainda mais quando são trabalhadores conveniados que, além de serem demandados pela rotina da função de forma geral,

²³ Ainda que a Pnas estabeleça bases de contratação e administração do tempo de trabalho, estas condições são superficiais e com poucas garantias (LARA, 2019)

ainda têm que lidar com a forma mercadológica como é conduzida a seleção e contratação de sua entidade²⁴ (LARA, 2019).

A política de assistência social da Cidade do Rio utiliza amplamente convênios com entidades do terceiro setor com o objetivo de “tapar” o buraco feito na precarização da máquina pública (RIO, 2018). O que ocorre é que essa mediação administrativa não é capaz de dar conta do desenvolvimento real da assistência social, além disso, os convênios entre o público e o privado são reflexos de uma política de esvaziamento estatal com vista a extração de recursos advindos dos fundos públicos (MONTAÑO, 2002).

Abaixo, as tabelas 5 e 6 mostram a estratégia de gestão terceirizada e sua organização juntos aos serviços socioassistenciais, na primeira tabela, estão os serviços principais ao qual os funcionários foram contratados e, em seguida, a tabela 6 mostra os serviços secundários ao qual esses funcionários também devem trabalhar, em ambas, os trabalhadores estão discriminados por tipo de vínculo empregatício:

Tabela 5- Tipo de vínculo por Serviço

Tipo de vínculo dividido por Serviços (principal atividade a qual o profissional está exercendo)	Quantidade
Atividades de gestão (administrativo)	6
Servidor Estatutário	6
Cadastramento e/ou Atualização Cadastral (CadÚnico)	11
Terceirizado	11
Outros	22
Servidor Estatutário	1
Terceirizado	17
Trabalhador de Empresa/Cooperativa/Entidade	4
Prestadora de Serviços	4
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	25
Terceirizado	25

24 Pesquisas apontam que durante a implementação do Marco Regulatório das OSCs ocorreu uma grande disputa entre quais entidades iam conseguir a maior quantidade de convênios, e consecutivamente houve um aumento concreto na carga de trabalho (LARA,2019).

Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)	25
Servidor Estatutário	24
Terceirizado	1
Indefinido (vazio)	9
Servidor Estatutário	1
Terceirizado	7
Trabalhador de Empresa/Cooperativa/Entidade Prestadora de Serviços	1
Total Geral	98

Fonte: Censo Suas (2022)

Tabela 6- Tipo de vínculo por Serviço secundário

Tipo de vínculo dividido por Serviços secundários (a segunda atividade a qual o profissional está exercendo)	Quantidade
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	18
Servidor Estatutário	17
Terceirizado	1
Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)	6
Terceirizado	6
(vazio)	74
Servidor Estatutário	15
Terceirizado	54
Trabalhador de Empresa/Cooperativa/Entidade Prestadora de Serviços	5
Total Geral	98

Fonte: Censo Suas (2022)

Nota-se que alguns serviços são quase completamente terceirizados. Outros, transitam entre ter alguns funcionários estatutários e outros terceirizados. Essa conjuntura afeta não só a condição de trabalho, mas também a qualidade das políticas sociais, uma vez que grande parte, por sempre estar se renovando com novos trabalhadores, sofre uma

constante descontinuidade.

O trabalho de cadastramento de CadÚnico foi quase por completo terceirizado, esse serviço é a porta de entrada do acesso de muitos outros dentro da política de assistência social. Vale ressaltar que o corpo técnico que compõe o mesmo é formado por trabalhadores de nível médio que passam por uma etapa de capacitação específica para função. Alguns autores apontam que o poder público tem condicionado funções que ele julga passíveis de serem terceirizadas (como o preenchimento do CadÚnico) em vista de uma maior economia, entende-se que é menos oneroso contratar mão de obra privada do que realizar um concurso público para essas funções (LARA, 2019). Essa tendência generaliza algumas atribuições e as reduz ao formato de profissões “mecânicas” (ALVES, 2015).

Outro fator que reflete essa precarização na política é a gestão dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), que também tem a maior parte de sua força de trabalho terceirizada, porém diferente da função de preenchimento do CadÚnico, quem atua no SCFV além de ter conhecimento sobre funções específicas de seu trabalho, também tem que passar por um período de estudo técnico no território, demandando mais tempo de adaptação na função (LARA, 2019).

O problema de não realizar um qualitativo período de adaptação é não conseguir atuar de forma plena no dia a dia do SCFV. Os usuários desse serviço têm um auto grau de especificidade com o território e suas demandas, a descontinuidade dos trabalhadores (constante troca de pessoas) causa um afastamento da política com o usuário (LARA, 2019).

Esse fenômeno também está presente em outros serviços na política de assistência da Cidade do Rio, como no Centro de Acolhimento (RIO, 2018), onde são atendidas crianças e adolescentes com medida judicial e mulheres vítimas de abandono ou desabrigadas. O serviço de acolhimento e proteção integral que sempre renova seus “rostos” no atendimento e traz consigo novos processos de trabalho a cada convênio pode ocasionar uma precária execução.

Dentre os serviços prestados via convênio no Cras, o Programa de Atenção Integral à Família (Paif) como sendo um serviço proposto pelo Suas, ou seja, fomentado pelo Estado, mas executado pelo terceiro setor através do chamado “Termo de Colaboração” (BRASIL, 2015). Ao visualizar seu contrato podemos ver as diferenças de funções e seus salários, bem como seu tempo de contratação como prevê o contrato, segue

o Quadro 5 abaixo:

Quadro 5- Estrutura de apoio aos Cras da 1ª CAS

Função	Quantidade	Salário	Tempo de Contrato
Assistente Técnico do Suas - Nível Superior	12	R\$2889,79	
Assistente III - Nível Médio (Segundo Res. Cnas 09/2014)	6	R\$1736,45	
Orientador Operacional - Nível Médio (Segundo Res. Cnas 09/2014)	36	R\$1616,12	6 Meses
Articulado Comunitário - Nível Médio (Segundo Res. Cnas 09/2014)	6	R\$1736,45	
Serviço de Controlador de Acesso	3 (Regime Noturno)	R\$1616,12	
Serviço de Auxiliar de Serviços Gerais	6	R\$1179,41	

Fonte: Plano de Trabalho de gestão da 1ª CAS em 2019 (CIEDS, 2018)

Em especial, os trabalhadores do município têm uma maior vulnerabilidade a condições de trabalho terceirizadas, uma vez que são as prefeituras os órgãos que têm o maior contingente de trabalhadores "voláteis" em suas políticas (PEREIRA, 2018).

O "assistente de nível III" é enquadrado como técnico administrativo segundo o Plano de Trabalho da entidade apresentado à Prefeitura. Já os profissionais referenciados na Res. 09/2014 do Cnas não têm a mesma nomenclatura como consta na lei, o plano de trabalho só explica que eles são responsáveis pela "operacionalização da Política de Assistência Social", porém a resolução do Cnas apresenta duas áreas de concentração de funções sendo estas (BRASIL, 2014a):

As atribuições que compõem as equipes de referência destinadas a desempenhar função de apoio ao provimento dos serviços, programas, projetos e benefícios, transferência de renda e ao CadÚnico, sendo estes com a função de Cuidador social, Orientador social ou Educador social; e as *atribuições de profissionais de nível médio* no âmbito das secretarias, unidades socioassistenciais e das instâncias de pactuação e deliberação do Suas, com funções ditas como essenciais para gestão, tais como funções administrativas, financeiras e orçamentárias, de gestão da informação, monitoramento, avaliação, vigilância socioassistencial, de benefícios, transferência de renda e CadÚnico

(BRASIL, 2014a).

O contrato não discrimina o tipo de especialização dos “Assistente Técnico do Suas - Nível Superior”.

É importante destacar que o relatório do PMAS (RIO, 2018) já denunciava as dificuldades postas pela terceirização:

A atual configuração dos recursos humanos da Smasdh aponta para um dos mais complexos desafios da Pasta, haja vista que dentre os servidores aumenta o quantitativo de profissionais com expectativa de aposentadoria, ao passo que não há chamadas de novos servidores por concurso público desde 2010. Hoje é expressivo o quantitativo de profissionais contratados – números totais são maiores do que o número de servidores públicos[...] Fato que, além de ser uma contradição em relação à Nobsuas-RH, vêm se constituindo em um grave problema para continuidade das ações e em relação à educação continuada e qualificação dos profissionais, devido à intensa rotatividade desse conjunto de trabalhadores (RIO, 2018, p. 73).

Essa descontinuidade é característica fundante da força de trabalho da política de assistência, não obstante, seus impactos na condição de trabalho apresentado em seus contratos. Profissionais que trabalham com prazo de 6 meses atuam de forma remediada e “enxugando gelo” não por conto deles, mas por uma lógica de reprodução do trabalho de uma política precarizada. Lara (2019) expõe como fica o fazer profissional dos trabalhadores após a implementação do marco regulatório das OSC's:

Viabilidade prática e eficácia normativa do MROSC: em relação à eficácia da normativa, alguns juristas afirmam que a lei é pouco efetiva na sua proposição, pois apresenta várias contradições em sua redação (Haus, 2017). Neste sentido, são apontadas críticas à ambiguidade na redação de certos artigos, o que pode ocasionar diferentes entendimentos por parte das gestoras. Este espaço de discricionariedade, se por um lado permite a flexibilização para a adaptação da legislação às realidades locais, por outro, pode gerar equívocos de interpretação e, portanto, distintas formas de aplicabilidade. Outro ponto comentado é que esta Lei cria novas obrigações tanto para o poder público quanto para as organizações. Portanto, o processo de implementação do MROSC e, conseqüentemente, de adaptação dos serviços conveniados, pode gerar dificuldades operacionais e resistências. No caso das OSC, dificuldades e resistências vinculadas às novas burocracias exigidas para efetivação das parcerias; no caso do poder público, ao aumento da quantidade de trabalho, às mudanças de atribuições e à necessidade de novas capacitações (LARA, 2019, p. 72).

A conjuntura posta à gestão da política de assistência social propicia o trabalho terceirizado no aspecto legislativo e político ideológico. Por fim, é importante pontuar que os esforços para execução de serviço socioassistencial de qualidade não podem ser atribuídos apenas a força de trabalho da política. Existem profundas raízes dentro da formação do Estado capitalistas que caracteriza um perfil de política social adequado às necessidades da classe dominante (PEREIRA, 2018).

4 CAPÍTULO III: TERCEIRO SETOR, TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL

4.1 História e Conceitos

Há uma diversidade de organizações não governamentais (ONGs) que compõem a rede de prestação de serviços socioassistenciais na cidade do Rio de Janeiro. Muitas ONGs guardam uma relação histórica com a cidade e com serviços direcionados aos seus respectivos grupos atendidos. Desde a constituição da Assistência Social como política pública e a instauração dos Conselhos de Direito, muitas dessas entidades buscam inscrever-se no Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro (CMAS\RJ) para compor oficialmente a rede de serviços e receberem recursos públicos. Assim, entender suas origens, as formas de financiamento e os interesses diversos em jogo contribuem para analisar e situar a assistência social no município e o tratamento dispensado à força de trabalho e a condição laboral dos trabalhadores da assistência (RIO, 2018).

As ONG's se colocam enquanto uma organização coletiva fora da instituição Estado e sem os mesmos objetivos que o chamado segundo setor tem como referência. Ou seja, elas são organizações sem fins lucrativos e não governamentais (MONTAÑO, 2002).

Em 1978, A Fundação Roberto Marinho absorve e dissemina no Brasil o conceito liberal norte-americano criado por John D. Rockefeller III, nele, o filantropo afirma que os americanos deixam de

[...] reconhecer umas das principais razões da nossa vitalidade: o fato de que desenvolvemos, no decorrer dos mais de dois séculos de nossa existência, um notável sistema de três setores [...] o mercado e o governo [...] O terceiro setor é o setor privado sem fins lucrativos. Inclui dezenas de milhares de instituições absolutamente indispensáveis à vida da comunidade, através da nação - igreja, hospitais, museus [...] e organizações de assistência social de vários tipos. Todas elas dependem para sua sobrevivência, de contribuições voluntárias de tempo e dinheiro por parte dos cidadãos (ROCKFELLER *apud* LANDIM, 1999:70).

Logo, com origem na tradição econômica liberal, o termo terceiro setor foi trazido para o Brasil. Sua caracterização enquanto organização sem fins lucrativos e que só sobrevive com contribuições voluntárias está bem distante da atual realidade pois não representa o que grande parte deste setor de fato é em suas ações, seja por entidades socioassistenciais ligadas às empresas multinacionais, como o Instituto Unibanco, a Fundação Bradesco, a Fundação Vale, o Instituto Ronald McDonalds, etc. que,

consequentemente, visam lucrar com suas ações (MONTAÑO, 2002), ou pelo montante terceirizador de mão de obra do Estado que se constituiu na década de 90 e, progressivamente, vem financiando grande parte dos serviços socioassistenciais do Estado (MONTAÑO, 2002).

No Brasil, as organizações filantrópicas são tão antigas que datam da constituição do Estado moderno. A filosofia cristã católica de “ajudar o próximo” teve larga influência nessas organizações. O que faz os autores que tratam do terceiro setor variarem em suas interpretações e caracterizações deste termo e das instituições que pertencem ao mesmo (MONTAÑO, 2002).

O que se pode afirmar é que há contradições fundantes dentro do Estado em reconhecer instituições centenárias de caridade (e que foram se aprimorando conforme os avanços e estudos em torno da seguridade social) junto a outras entidades filhas de empresas multinacionais e que atuam como “frente social” das mesmas (MONTAÑO, 2002).

A filosofia institucional dessas entidades se mostra tão heterogênea que é capaz de trabalhar desde valores religiosos ligados à filantropia até as visões empreendedoras que estratificam a identidade do público atendido em vista de uma ideologia burguesa e meritocrática. (YAZBEK, 2006).

Independente da instituição e do lugar que ela ocupa na sociedade civil, ela não só age como intelectual orgânica defendendo a posição de uma determinada instituição (podendo ser desde religiosa até a ideologia do capital) como também pertence ao Estado. Uma vez que se constitui dentro da sociedade civil, um setor que junto à sociedade política não só perpetua, mas de forma dialética também é perpetuada pelo Estado (COUTINHO, 1999).

Partindo destes pontos, podemos tratar o terceiro setor e as ONG's como organizações que não apenas participam organicamente da sociedade como também influenciam a tomada de decisão de diversos setores como o governo, seja municipal, estadual ou federal, empresas e a administração política de muitos territórios. Porém, como nos lembra Gramsci (*apud* LIGUORI; PASQUALE, 2017), a antinomia presente na sociedade civil não se limita a ela, o Estado se torna periodicamente arena de embates entre narrativas ideológicas entre a burguesia e a classe trabalhadora:

A ideologia identifica um grupo ou camada social. O termo se articula em uma família de lemas que é também uma “família de conceitos”: ideologia, filosofia, visão ou concepção do mundo, religião e fé (em sentido crociano), conformismo, senso comum, folclore, linguagem. Todos esses termos, nenhum

dos quais perfeitamente coincidente com o outro, estão correlacionados entre eles, aparecem contextualmente em diversas notas, em binômios ou grupos, formam uma rede conceitual que no seu conjunto desenha a concepção gramsciana da ideologia. Eles diferem segundo o grau de consciência e de funcionalidade, são momentos diferentes de desenvolvimento daquela concepção do mundo que se manifesta [...] até o sistema filosófico mais rarefeito e complexo, já que este também, às vezes “implicitamente”, exprime um peso na luta pela hegemonia e porque nada parece estar excluído de uma representação que abrange “todas as manifestações de vida individuais e coletivas (GRAMSCI *apud* LIGUORI; PASQUALE, 2017, p. 401)

Ao longo da década de 80, o advento do neoliberalismo que passa a influenciar as nações latino-americanas por meio do receituário do Consenso de Washington, que se consolida em 1989, momento no qual o Estado brasileiro iniciou seu processo de reestruturação produtiva do modo de produção, fazendo com que o governo adotasse políticas de esvaziamento estatal e afastamento do desenvolvimento dos direitos sociais e da responsabilização das políticas sociais (MONTAÑO, 2002).

O projeto de sucateamento do Estado e das políticas públicas forneceu espaço para uma maior flexibilização das relações de trabalho e um novo desenho político de gestão estatal visando a retirada da responsabilização do Estado de atender as demandas por direitos sociais, ou seja, ao invés de se buscar uma ampliação das garantias sociais, como previsto na Constituição Federal de 1988, o projeto neoliberal em ascensão buscou a exploração privada dos setores que até então eram de responsabilidade do Estado, como saúde, educação, moradia, etc., como afirma Montaña:

Assim, tem-se como ponto de partida a reestruturação capitalista, de enfrentamento da crise explicitada no início dos anos 70, de ampliação da acumulação e de reversão dos direitos conquistados pelos trabalhadores no contexto imediatamente anterior, e chega-se ao chamado “terceiro setor” como um debate ideológico, ora produzido no interior dos interesses do grande capital (seguindo os postulados neoliberais), ora surgido numa fração da esquerda resignada mas de (eventual) “intenção progressista”, porém inteiramente funcional ao projeto neoliberal (MONTAÑO, 2002, p. 17).

O terceiro setor encontrou no projeto neoliberal um amplo espaço de atuação, com o discurso de atuar nos setores em que o Estado não tem capacidade, sendo desenvolvendo sua construção em torno das políticas públicas, em especial as políticas sociais que ainda não eram consideradas parte importante do desenvolvimento das forças produtivas.

É importante pontuar que o debate sobre a ampliação de direitos sociais tomava força na medida em que a gestão liberal do capital entrava em colapso econômico e social. O terreno era fértil para o desenvolvimento dos direitos sociais, presentes na Constituição Federal de 1988, porém o método adotado, pelos partidos da ordem, representantes do capital, era o de privatização estatal, seja direta ou indiretamente. Fleury complementa:

A construção do Estado nacional é um processo sempre inacabado, no qual vão sendo desenhadas as relações de poder cristalizadas na institucionalidade do aparato administrativo, seja naquilo que esteja voltado para a implementação do projeto econômico, seja ainda como responsável pela reprodução da força de trabalho e incorporador das demandas políticas dos grupos subalternos. A opção por um dado formato de política social, que se materializa na combinação de modelos distintos para diferentes segmentos dos trabalhadores, indica o lugar que cada um deles ocupa em uma dada correlação de forças, além das tendências internacionalmente preponderantes no campo das políticas de proteção social (FLEURY, 2008 *apud* LOPES; MARTINS, 2022, p. 4).

Montaño (2002) aponta que o termo terceiro setor é incapaz de absorver a complexidade de conteúdo que o mesmo abarca. São vários determinantes que se contradizem e expõem diferentes origens singulares dentro de si mesmo, essa agregação de camadas advém de diferentes fontes financeiras, filosofias e caracterização de sua força de trabalho.

E com essa falta de identidade/caracterização que o terceiro setor se converte a um misto de instituições as quais se alocam nos espaços políticos negligenciados pelo Estado. Montaño (2002, p. 56) cita que alguns autores consideram até instituições do terceiro setor organizações que visam qualquer tipo de “atividade social”, isto é, organizações originárias de movimentos sociais (como MST, as Mães da Praça de Maio ou até a Marcha das Favelas presente na cidade do Rio) se alocam no mesmo espaço que a Fundação Roberto Marinho, o Movimento Viva Rio ou até mesmo a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo:

Que conceito é esse que reúne, no mesmo espaço, organizações formais e atividades informais, voluntárias e/ou individuais; entidades de interesses político, econômico e singulares; coletivos das classes trabalhadoras e das classes capitalistas/cidadãos comuns e políticos ligados ao poder estatal? [...] Este conceito, mais do que uma “categoria” ontologicamente constatável na realidade, representa um constructo ideal que, antes de esclarecer sobre um “setor” da sociedade, mescla diversos sujeitos com aparentes igualdades nas atividades, porém com interesses, espaços e significados sociais diversos, contrários e até contraditórios (MONTAÑO, 2002, p. 57).

Essa categorização das instituições do terceiro setor nega o caráter histórico das mesmas. Existe uma vontade política presente em todas as ações da sociedade civil organizada. A Santa Casa de Misericórdia tem sua origem na doutrina católica sendo espelho de sua política institucional, diferente da Fundação Roberto Marinho que foi fundada em 1977 pelos donos de uma emissora de televisão, a Rede Globo. Caracterizar ambas instituições no mesmo setor perante o Estado brasileiro é ignorar toda historicidade por trás de suas políticas internas, regimes de força de trabalho, formas de financiamento, etc.

Todas essas instituições, criadas pelo Estado ou não, têm uma política interna que

é expressão de uma ideologia e, com isso, é capaz de se aproveitar do caráter seletivo do Estado brasileiro é diferentes momentos de desenvolvimentos das políticas sociais, ou seja:

Efetivamente, o Estado ao estabelecer “parceria” com determinada ONG e não com outra, ao financiar uma, e não outra, ou ao destinar recursos a um projeto, e não outro, está certamente desenvolvendo uma tarefa seletiva, dentro e a partir da política governamental, o que leva tendencialmente à presença e permanência de certas ONGs e não outras, e determinados projetos e não outros (MONTANO, 2002, p. 57).

Negando a neutralidade e abraçando a autonomia, as ONGs historicamente escolhem um lado, podendo ser convergente ou não ao do Estado brasileiro ou da classe trabalhadora. Uma parte importante que determina essa escolha ideológica também é a conjuntura política a qual eles se relacionam seja no âmbito federal, estadual ou municipal. Um gestor municipal que tem por campanha política a ampliação da assistência social por meio de “parcerias” representa uma política favorável às entidades interessadas em prestar serviços diretos ao Estado e usufruir da estrutura política, financeira e social do mesmo.

O que leva a Montaña (2002, p. 57) a expor outra contradição conceitual das organizações autodenominadas de ONG, nas palavras do autor:

As chamadas organizações não-governamentais (ONGs), quando hoje passam a ser financiadas por entidades, muitas destas de caráter governamental, por meio das parcerias, ou quando são contratadas pelo Estado (federal, estadual ou municipal), para desempenhar, de forma terceirizada, as funções a ele atribuídas, não parecem tão fiéis a seu dito caráter “não-governamental” e à sua condição de “autogovernada” [...] O mesmo ocorre quando certas ONGs são encarregadas de atividades terceirizadas pelo Estado, desde que sem licitação pública. Desta forma, sua denominação parece enganosa; a dita “não-governamentalidade” e a “autogovernamentalidade” dessas organizações encobre o fato de estarem integradas tendencialmente à política de governo (MONTAÑO, 2002, p. 57) ”

Essas organizações têm uma grande dependência de vários setores componentes da ideologia do Estado, como a administração legislativa, financeira e social. Hoje, as ONGs trabalham seus projetos, público prioritário, área de abrangência, força de trabalho e suas formas de financiamento com base no Sistema Único de Assistência Social, o que vai totalmente em desencontro à falácia neoliberal de que o Estado brasileiro necessita das ONGs pois o mesmo não é capaz de ampliar sua política (MONTAÑO, 2002).

Essa afirmação não só é incorreta, como alimenta uma tendência de precarização do Estado tanto no discurso quanto na ação. Em primeiro momento, no discurso afirmando que o governo enfrenta uma crise financeira interna incapaz de se autoadministrar e se autogerir, argumentando, assim, a possibilidade de privatização dos

espaços que eram ou até então deveriam ser ocupados pelo Estado em sua totalidade. Em um segundo momento, oferecendo como solução para essa crise as políticas terceirizantes, que visam injetar recurso público na iniciativa privada, usando como argumento a falta de ampliação das políticas sociais para terceirizá-las e construir um certo grau de dependência falacioso (MONTAÑO, 2002).

O modo como os intelectuais do terceiro setor dividem o Estado e a Sociedade Civil tornam muito convenientes a colaboração de instituições privadas ditas “sem fins lucrativos” junto ao Estado e seus recursos (MONTAÑO, 2002).

Mészáros (2011) afirma que existe uma relação sociometabólica entre o Estado e o Capital, ela se dá de forma ordenada e recíproca na medida em que ambos se voltam para o mesmo sistema político econômico:

[...] o Estado moderno é entendido pelo autor como uma estrutura política compreensiva de mando do capital, um pré-requisito para a conversão do capital num sistema dotado de viabilidade para a sua reprodução, expressando um momento constitutivo da própria materialidade do capital. Solda-se, então, um nexos fundamental: o Estado moderno é inconcebível sem o capital, que é o seu real fundamento, e o capital, por sua vez, precisa do Estado como seu complemento necessário. A crítica radical ao Estado ganha sentido, portanto, somente se a ação tiver como centro a destruição do sistema de sociometabolismo do capital (MÉSZÁROS, 2011, p. 19).

Ao refletir historicamente sobre produção e reprodução do capital, a força de trabalho e o papel do Estado no sistema capitalista, Mészáros (2011 *apud* RIBEIRO, 2014) afirma que existem determinantes que direcionam esta relação capital e Estado e a modelam, ou seja:

A partir dessa teorização, Mészáros ressalta a inevitável relação dialética entre produção e controle, produção e consumo e produção e circulação. Para o teórico marxista húngaro, todos esses pares compõem circuitos que operam de forma específica em cada metabolismo social, de modo que o sociometabolismo do capital é formado pelos muitos circuitos constituídos pelo conjunto de mediações correspondentes e historicamente específicas desse modo de controle [...] A partir dessa afirmação, Mészáros (apoiado no conjunto da obra de Marx) distingue as variadas formas historicamente existentes de mediações estabelecidas entre os homens e no seu intercâmbio e interação com a natureza para formular sua análise sobre o sistema sociometabólico do capital (RIBEIRO, 2014, p. 162).

Logo, a relação sem fins lucrativos ou interesses políticos entre o Estado e as instituições privadas do terceiro setor tem sua política interna questionada. Uma vez que inúmeras ONGs e Fundações tem em sua essência a exploração dos benefícios de serem organizações socioassistenciais, tais como isenção de impostos e a nítida propaganda social que é disseminada tanto para angariar capital político quanto para executar um marketing nos produtos vendidos por suas parceiras (MONTAÑO, 2002).

4.2 Os recursos das entidades socioassistenciais

As formas de financiamento das entidades socioassistenciais se dão em doações voluntárias e, em sua maior parte, em parcerias com o governo, por meio de contratos prestação de serviços. Como se autodenominam, as organizações sem fins lucrativos podem utilizar recursos públicos para darem continuidade aos seus projetos, serviços e ações em torno da assistência social (MONTAÑO, 2002).

O que leva ao fato de que, concretamente, essas instituições, por não gerar recursos auto suficientes, estejam realizando constantes atividades de captação de recursos. Sendo essas atividades até política da instituição, utilizando das estratégias de marketing social em torno de seus serviços, elas expõem a totalidade de suas ações a relacionam diretamente de forma personalista visando a construção de si mesma. Montañó chama este fenômeno de "*fundraising*" (2002, p. 207), o autor afirma que está é caracterizada como uma ação essencial para qualquer entidade do terceiro setor.

Embora esse exercício de captação de recursos por meio de doações possa parecer artesanal ou limitado, o mesmo está bem longe dessa percepção. Além de existirem instituições com apenas este foco atuantes no Brasil, o terceiro setor já chegou a movimentar mais de 10,9 bilhões de reais em apenas um ano, correspondendo a pouco mais de 1% do PIB (MONTAÑO, 2002).

Segundo IPEA, no ano de 2015, o terceiro setor representou o equivalente a 3,93% do valor bruto da produção brasileira, essa pesquisa separou algumas áreas de atuação do terceiro setor demonstrou a sua significativa influência na economia brasileira:

a variação percentual da produção, valor adicionado e emprego caso, hipoteticamente, as atividades fossem extraídas do sistema econômico brasileiro em 2015. No caso da extração hipotética da atividade Educação (Terceiro Setor), a produção brasileira diminuiria 0,60% (equivalente a R\$ 61,6 bilhões). Para as demais atividades, Saúde (Terceiro Setor), Atividades artísticas (Terceiro Setor) e Organizações associativas (Terceiro Setor), a queda na produção seria de 1,60% (equivalente a R\$ 163,6 bilhões), 0,28% (equivalente a R\$ 28,9 bilhões) e 1,47% (equivalente a R\$ 150,6 bilhões), respectivamente. A extração hipotética de todas as atividades simultaneamente⁷, por sua vez, levaria a uma queda de 3,93% (equivalente a R\$ 402,4 bilhões) no valor bruto da produção da economia brasileira. Assim, é possível concluir que as atividades do Terceiro Setor contribuem para 3,93% do valor bruto de produção brasileiro (IPEA, 2015, p. 46)

A literatura aponta estudos econômicos, de aplicação financeira e marketing com o único objetivo de angariar doações e recursos para entidades do terceiro setor:

“[...] a atividade de “captação de recursos”, no “terceiro setor”, pode levar a uma perda de identidade, perda de rumo, descaracterização da “missão” da

organização. Em concordância com isto, para Petras (1999, p. 79), um dos efeitos do fluxo de recursos internacionais foi a perda frequente de várias características das ONGs latino-americanas (com seu caráter participativo, agilidade burocrática, etc.), no entanto, o “outro efeito foi a proliferação de ONGs, que passaram a ser criadas com o único propósito de absorver parte do fluxo de dinheiro internacional devido à persistente escassez na oferta de empregos em outros setores” (MONTAÑO, 2002, p. 208)”.

O movimento ideológico não se dá de forma desconexa e fragmentada, como já pontuado anteriormente, as ONGs enquanto entidades privadas têm sua política interna e se relacionam com o Estado por meio de um complexo de determinantes sociais. O *boom* de entidades socioassistenciais que ocorreu pouco antes da virada do milênio e a mudança de filosofia que sucedeu em muitas entidades (como as religiosas) que datavam do início do século passado não foi um fenômeno isolado (MONTAÑO, 2002). A ideologia neoliberal é decisiva na construção dos princípios destas entidades, ela visa ao esvaziamento da possibilidade de intervenção estatal em áreas ligadas diretamente à reprodução do capital.

Outro apontamento ligado à ideologia em torno do terceiro setor trata-se da forma de gestão, muito ligada às tradições e ao *ethos* das empresas privadas. O recorte sobre os recursos humanos e das relações trabalhistas, em parte se assemelha as formas tradicionais de exploração da força de trabalho, entretanto o trabalho voluntário vai um pouco além. No trabalho voluntário, o trabalhador troca sua força de trabalho por uma oportunidade de viabilizar seu próprio desenvolvimento pessoal, no emaranhado dos símbolos que a teoria do capital humano lançou sobre o senso comum do trabalhador. Nas ONGs, o trabalho voluntário é mais utilizado do que nas empresas e sua prerrogativa transcende desde princípios religiosos até a gestão *fundraising*, assim, a captação de recursos não se dá exclusivamente por financiamento, os recursos humanos também precisam ser adquiridos, Montañó complementa:

“[...] trata-se de uma moderna versão da agência de caridade, reproduzindo a quase totalidade das características voluntaristas das velhas práticas organizadas de filantropia e caridade desenvolvidas no seio da sociedade civil [...] deve intervir por meio do Estado ou de entidades filantrópicas, nas demandas pontuais da população carente, com precários serviços momentâneos. Altera-se a dimensão de seguridade social como direito do cidadão, a universalidade da prestação do serviço, de qualidade homogênea para toda a população, o caráter não contratualista das políticas sociais e assistenciais [...] para a atual visão contratualista - com abandono do compromisso pelo pleno emprego, diminuição relativa dos gastos sociais públicos, transformação dos serviços sociais universais em atenção pública seletiva e focalizada aos carentes, privilegiamento da lógica do contrato e do seguro, retratação da participação do Estado, ênfase na responsabilidade individual (2002, p. 196)”.

Destaca-se que parte dos recursos das ONGs são advindos de parcerias público-

privadas, compondo a organização político administrativa do financiamento das políticas sociais que se dá através dos fundos públicos. O financiamento das políticas sociais e, consecutivamente, das ONGs são custeados pelas pessoas que pagam impostos. Parte dos recursos de arrecadação que vai para os fundos públicos são advindos da contribuição tributária (MONTAÑO, 2002). Logo indiretamente os voluntários que compõem a força de trabalho de muitas das ONGs não só ajudam a sustentar estas entidades através de seu trabalho não remunerado, além também, com o pagando dos impostos e taxas incidente sobre o consumo, a propriedade e sobre o trabalho.

As ações políticas executadas pelas ONGs refletem a política interna de seus trabalhos e sua filosofia institucional. A política de captação de recursos pode, muitas das vezes, alterar essa filosofia para um rumo completamente antagônico às diretrizes da política de assistência social e o próprio princípio do termo “sem fins lucrativos”. Montañó (2002) fala sobre a perda da característica presente e muitas ONGs após elas adotarem um certo nível de profissionalismo da captação de recursos. Outro fenômeno conveniente é a criação de instituições dentro do terceiro setor “*com o único propósito de absorver parte do fluxo de dinheiro internacional*” (MONTAÑO, 2002, p. 208) a fim de ser mais uma entidade na corrida pela captação da maior quantidade possível de recursos.

Essa filosofia política entende unilateralmente que, quanto mais recursos financeiros, de força de trabalho ou doações, mais eles vão conseguir expandir seus serviços (ou seriam negócios?) e alcançar os seus objetivos enquanto instituição.

É justificável indagar sobre a aplicabilidade da filosofia das entidades socioassistenciais que visam à extinção da fome, a diminuição da desigualdade ou a autossuficiência de seus usuários. Mesmo objetivando um viés que vai na contramão de uma empresa privada com fins lucrativos, eles utilizam de técnicas harmonicamente relacionadas a essas empresas, como afirma Montañó (2002, p. 208):

Num periódico de circulação nacional, em edição dedicada ao “Guia de boa cidadania corporativa” (Exame, 2000: 24), são definidas vinte “dicas” para a captação de recursos para o “terceiro setor”. A matéria intitula-se “O melhor jeito de pedir”, e define-se a atividade como “uma tarefa para profissionais”. Nesta ótica, como se vê, “pedir” parece ser uma tarefa de “profissionais”.

A ostensiva forma como esses princípios profissionalizantes ensinam o método de pedir dinheiro e recursos escancara a contradição ímpar entre uma instituição que por sua diretriz pretende cumprir uma função social e segue uma filosofia de garantia de direitos, para se tornar uma entidade habilidosa em escamotear ações de captação financeira. Seguem algumas estratégias de captação de recursos:

“[...] prepare suas propostas de acordo com o perfil, os interesses e as exigências do doador potencial”; “Descreva os benefícios da doação (dedução de impostos, publicidade, etc.)”; “Verifique a época oportuna para sua solicitação”; “seja realista no estabelecimento de objetivos de curto e longo prazo” (MONTAÑO, 2002, p. 208, grifos nossos)”

Na primeira “dica”, divulgada pela Revista Exame, Montañó (2002) aponta para a necessidade de preparar as “propostas” que se não fosse para uma entidade a qual já nasce com objetivos, diretrizes e bandeira de luta não havia contradição alguma, a questão aqui é estas “propostas” não devem partir de “interesses e exigências do doador potencial” (MONTAÑO, 2002, p. 208), pois estamos falando de políticas públicas socialmente referenciadas. A entidade que se propõe a prestar serviços socioassistenciais deve seguir as orientações contidas na Pnas (BRASIL, 2004) e se referenciar politicamente na gestão do território, e não em possíveis colaboradores dos projetos prestados. Contrariando o ditado popular, nas políticas sociais que visam a garantia e ampliação de direitos sociais, “quem paga a banda não deveria escolher a música”.

A segunda “dica” pode até parecer que interessa aos benefícios de doar para uma ONG que pretende estar ao lado da classe trabalhadora, é, no entanto, um engano, a propaganda pode ser de fazer o “bem”, mas a iniciativa privada se interessa mesmo é no seu benefício próprio. Logo, com a doação à ONGs e entidades socioassistenciais, a empresa pode deduzir parte do imposto de renda devido e a execução do chamado “fetiche da doação” (MONTAÑO, 2002, p. 209), que consiste na estratégia financeira de trabalhar a rentabilidade do marketing social, a dedução fiscal e o potencial lucrativo pela realização de uma doação.

Utilizando o marketing sobre a venda dos produtos da empresa e sua doação a uma ONG que pertence ao mesmo setor de circulação de seus produtos, a empresa é capaz de economizar (o que unilateralmente significa lucrar) com a dedução de parte de seus impostos devidos e utilizar esta mesma ação para subsidiar a propaganda que tornará seu produto mais rentável, aumentando seus lucros, “assim o que parece ser “doação” do capital não é redistribuição de mais-valia, mas na verdade *atividade lucrativa*” (MONTAÑO, 2002, p. 210).

Dessa forma, Montañó (2002, p. 210) problematiza qual é o tipo de autonomia que estas ONGs executam: “os recursos, que já *não são “autogerados”*, também *não são “autogerados”*. Com isso, a perda de rumo, a descaracterização da “missão” organizacional, a submissão dos valores e filosofia aos interesses da agência “doadora” representam uma fortíssima tendência” (MONTAÑO, 2002, p. 210).

É importante ressaltar que inúmeros autores (SALVADOR, 2008) concordam que a política de assistência social, diferente da saúde e da previdência, não recebe um nicho de mercado e nem se torna produto de venda direta pela iniciativa privada. A saúde conta com um amplo mercado financeiro que vai desde pesquisas laboratoriais e desenvolvimento de medicamentos até a tecnologia de ponta em hospitais privados. A previdência social privada já é uma realidade presente na vida dos brasileiros a anos, muitas pessoas que têm grande poder aquisitivo optam por escolher esta estratégia financeira como meio de garantir a manutenção de seus recursos.

Já a assistência social não disputa o mercado direto com venda de produtos. Mas enquanto política garantidora do controle de regulação social, atrelada à política econômica de ordem neoliberal é capaz de auxiliar na produção e reprodução do capital, bem como intervir como instrumento de distribuição e concentração de riqueza e consumo. A política de assistência tem um papel fundamental na produção capitalista e o fenômeno do terceiro setor é o reflexo de um processo de contrarreforma do Estado objetivando a privatização máxima de cada forma de atuação da máquina pública estatal.

Salvador (2008) lembra que a construção desde fundos públicos como o Fundo Nacional de Assistência Social advém da construção de políticas garantidoras de direitos sociais que foram pautas de luta na consolidação da Constituição Federal de 1988. Esses fundos estruturam financeiramente as políticas de proteção social e são fundamentais para a manutenção da mesma.

O que coloca em xeque o funcionamento dos fundos públicos é a disputa entre os recursos, desde a sua fundação, o Fundo Nacional de Assistência Social (Fnas) é campo de disputa entre entidades do terceiro setor, visto que como forma de captação de recursos, é uma fonte direta capaz de manter o viva as entidades socioassistenciais (SALVADOR, 2008). Lopes e Martins (2022, p. 7) complementam:

Um fato relevante é que o terceiro setor disputa o fundo público bem como as demais instituições de interesse privado. Como afirma Salvador (2002), o fundo público é fundamental para o investimento capitalista, ele utiliza de desonerações tributárias, incentivos fiscais, subsídios, etc. para destinar e consequentemente privilegiar certas ações dentro do governo. Por isso, existe um real interesse tanto pelo terceiro setor para acessar algum tipo de subsídio oferecido para execução de algum serviço ofertado pelo Estado, quanto para as empresas privadas que buscam as desonerações tributárias e incentivos fiscais. Importante delinear que atualmente a transferência de recursos dos fundos públicos pode se dar para empresas públicas, entidades do terceiro setor, para o pagamento de serviços de cunho privado (transporte, recursos administrativos, etc.) e para o pagamento da dívida pública (p. 07).

Não obstante a construção dos fundos públicos, Salvador (2008) afirma que o

conflito de interesses e a razão neoliberal por trás dos primeiros governos pós constituição cidadã abriram espaço para o financiamento das políticas públicas empenhando ONGs e outras entidades do terceiro setor:

Programa Comunidade Solidária, mantendo as velhas práticas assistencialistas, operando com políticas focalizadas de combate à pobreza tendo como parceiras privilegiadas as entidades privadas e as ONGs, contrariamente ao comando constitucional de universalização da política e do reconhecimento do direito à assistência social (SALVADOR, 2008, p. 285).

O histórico ligado às políticas conservadoras e à ideologia liberal, costumeiramente se relaciona com essas entidades socioassistenciais, seja pela mesma temporalidade de criação logo no avanço do neoliberalismo no Brasil ou até mesmo com as próprias políticas internas e a filosofia de chegar onde o Estado é mais deficitário.

4.3 A Política de Assistência Social da cidade do Rio e o terceiro setor

A construção do estado do Rio de Janeiro tem um papel histórico desde a consolidação da república em nosso país. Antes da fusão do chamado estado Guanabara com outras regiões que hoje pertencem ao estado do Rio de Janeiro, o território tinha como componente o Distrito Dederal, capital do Brasil. A política de assistência social estadual (e consecutivamente distrital) sempre se mostrou um reflexo do plano político nacional (PMAS, 2018).

Ainda na década de 70, ocorreu um espécie de descentralização estadual de alguns serviços ligados à PAS se direcionando à municipalização dos mesmos, a cidade do Rio construiu a própria instância política de assistência social ainda chamada de “departamento de serviço social” (PMAS, 2018, p. 47). Esse órgão se relacionava com a instância estadual e com outras organizações que até então eram separadas do governo (Estado) e constituíam a sociedade civil organizada (terceiro setor) com o objetivo de absorvê-las para dentro da máquina pública.

Assim, em 1975, a Fundação Leão XIII se tornou uma autarquia diretamente ligada à política de assistência social da cidade do Rio. Com serviços de cadastro de documentos de identificação, creches comunitárias, auxílio à população em situação de rua e postos de emprego esta autarquia passou a responder enquanto Estado (RIO, 2018).

A entrada da Ação Social arquiocesana e a Fundação Cristo Redentor na administração pública por meio da Leão XIII, já antecipava os preceitos do terceiro setor, como atuar em espaços onde segundo a ótica liberal o Estado é incapaz de chegar. E com

isso a instituição nasceu com o objetivo de “trabalhar pela recuperação das populações das favelas do Distrito Federal”, pois essa população estaria em situação “a extrema precariedade material e moral” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p. 298).

Complementando:

Contando com forte apoio institucional a partir do Estado e da hierarquia católica, procurará coordenar os serviços assistenciais que possam ser prestados à população englobada em seu âmbito, tendo por base sua própria infraestrutura a ser montada, assim como a de outras instituições e entidades. Dessa forma mobiliza apoio junto às forças armadas (transportes e serviços de alimentação), **paróquias e obras paroquiais** (Vicentinos, irmãs de caridade, etc.), clubes esportivos (infraestrutura de esporte e lazer), Serviço de Alimentação da Previdência (merenda escolar), etc. Sua estrutura própria terá por base a implantação de Centros de Ação Social (CAS) nas principais favelas, compondo-se os mesmos de serviços de Saúde (higiene pré-natal, higiene infantil, clínica médica, lactário, gabinete de odontologia, pequenas cirurgias e farmácia) e Serviço Social, tendo este por responsabilidade todas as atividades fora do campo médico: Serviço do Casos Individuais (matrícula, triagem, inquéritos, visitação, seleção, orientação e tratamento), auxílios (assistência jurídica, encaminhamento - emprego, situação civil, hospitais etc.- (caixa beneficente, creche, merenda escolar, etc.), recreação e jogos (adultos e crianças) e **Educação popular** (p. 298).

A Fundação Leão XIII, enquanto uma entidade gerida pela Igreja Católica, conta historicamente com seu patrimônio advindo de doações (tendo inclusive parte de sua direção, como a vertente católica Irmãs da Caridade que reverenciam as práticas contrárias ao arrendamento de dinheiro). É importante pontuar que esse movimento de prestação de serviços acaba se tornando uma ação de contrapartidas de ambos lados, uma vez que o Estado e a burguesia industrial necessitavam de uma intervenção social sobre as camadas mais empobrecidas da sociedade e, com isso, recorriam às entidades ligadas à igreja para não terem o trabalho de desenvolver todo um sistema de assistência social 100% público. E, por outro lado, essas entidades usariam de sua estrutura e recursos com o objetivo de desenvolver sua ideologia (que neste caso se transpõe através das atividades relacionadas ao catolicismo dentro do espaço “público”) (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014).

Hoje com o Estado sendo um grande aporte para as ONGs, periodicamente auxilia o desenvolvimento das mesmas, e, em contrapartida, essas entidades prestam aos interesses de gestão do poder público em seu determinado momento político. Iamamoto e Carvalho (2014) mostram como a Fundação Leão XIII foi fundamental para o combate ao desenvolvimento da esquerda socialista nas favelas do Rio durante a década de 40, no trecho a seguir pode-se observar a intervenção da Leão XIII sendo influenciada (e influenciando) pelo Estado:

Outras pessoas e outras obras, entretanto, sentindo que o advento da Fundação Leão XIII representa para as suas pretensões uma perda de terreno que pretendiam conquistar para fins inconfessáveis, têm buscado por todos os meios modos de sabotar-lhe o trabalho. Destaca-se nesse mister o Partido Comunista Brasileiro, que, por meio de seus jornais, já por 3 ou 4 vezes têm procurado intrigar a FUNDAÇÃO e seus dirigentes com as populações faveladas [...] Realizaram apenas uma única reunião, e assim mesmo sob a capa de obter banha em quantidade por preço barato para a população (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p. 300).

Esse era o discurso institucional daquela época e, como método de execução, a Fundação tinha como políticas estas ações:

Para aquelas situações de anomia que permite e propicia a germinação das ideologias exóticas [...] a única solução possível será a “educação”. Para o Serviço Social da Fundação Leão XII, o “problema da favela” será o problema da educação, idealização muito ao gosto e enraizada na classe média a partir de suas pretensões culturais aristocratizante, através da qual a totalidade dos problemas sociais se reduz a questão da educação, do capital cultural, que em muito lhe serve de divisor de águas com o proletariado. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p. 301).

A miscelânea ideológica presente entre o Estado e a Igreja se dissolvia em conjunto de interesses particulares, que através da entidade religiosa de assistência social (matizada de centro “público” de assistência) trabalhava mente e corpo dos usuários mais empobrecidos da classe trabalhadora. O método de abordagem utilizado pela entidade baseava-se em formas paternalistas e deslegitimadoras que posicionaram os usuários no lugar dos “ignorantes” e desprovidos de conhecimento (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014).

É a “educação popular” ofertada pela igreja por meio da entidade que era capaz de retirar a população da falta de cultura e das “ideologias exóticas” que invadiam as favelas. Sendo que o que a filosofia da entidade chamava de “ideologia exótica”, eram as organizações de esquerda (em especial os coletivos de mulheres e o PCB) que denunciavam as inconsistências administrativas e sociais da Fundação Leão XIII (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014). Demonstrando e perpetuando, assim, um forte antagonismo de classe entre esta fundação e as pautas da classe trabalhadora.

Em 1979, é criado o Fundo Rio, outra autarquia, desta vez destinada a gerir um fundo financeiro ligado aos serviços focados na população em situação de rua (PMAS, 2018).

Durante a década de 80, na luta por eleições diretas e a construção da constituição cidadã, a cidade do Rio, com intenção política para articular as demandas da sociedade civil, construiu a secretaria de assistência social e direitos humanos ligando órgãos internos (do Estado) e externos (pertencentes a sociedade civil organizada). Compondo

assim

pelo Fundo Rio (Fundo Municipal de Desenvolvimento Social), pela Funlar (Fundação Lar Escola Francisco de Paula), Assessoria Jurídica, Assessoria de Comunicação Social, Assessoria de Planejamento e Orçamento, Superintendência de Desenvolvimento Comunitário, Superintendência de Serviços Sociais Regionais (seis distritos, vinte e quatro regiões administrativas e vinte e quatro serviços sociais regionais) (PMAS, 2018, p. 47).

Nota-se a absorção de algumas entidades socioassistenciais pelo Estado. Nesse período, a maioria das entidades eram ligadas à igreja católica, a exemplo da Funlar, uma entidade que tem como nome São Francisco de Paula, um símbolo expressivo por sua relação com a caridade cristã.

De fato, a assistência social no Brasil se funda com bases no cristianismo e, em especial, na igreja católica. Essa raiz colonial nos acompanha desde a época em que a assistência social era tida como uma ação pontual e desconexa da realidade expressa na desigualdade social. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014).

A relação paternalista que ainda ronda a política de assistência se origina da filosofia institucional católica enquanto uma entidade que em nenhum momento, desde a construção da república, deixou de prestar seus serviços de assistenciais e se relacionar com o Estado brasileiro (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014).

Mesmo após o fim da ditadura e com a construção da constituição cidadã, a igreja católica se mantém presente dentro da política de assistência social e tantas outras (como na saúde e educação). Vale ressaltar que, com a luta pelo fim da ditadura, as próprias instituições religiosas tiveram seus conflitos internos e muitas delas apoiaram o progresso rumo à constituição de democracia (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014).

O que é importante pontuar nesse processo é que, embora essas entidades religiosas pertencem a sociedade civil e, com isso, estão submetidas à lógica institucional hegemônica (ou uma resistência contra hegemônica), elas deixam seus rastros políticos institucionais dentro do Estado a cada vez que se relacionam. E esses rastros muitas vezes atacam a estrutura governamental, seja na sua autonomia, no seu desenvolvimento ou na sua orientação política.

Logo o que determina a relação Estado e terceiro setor dentro da política de assistência social na cidade do Rio não é apenas a entidade tampouco a filosofia da gestão de governo. A política econômica de ordem da época, como o desenvolvimento das ações liberalizantes ataca de forma cada vez mais ostensiva a estrutura do Estado, o mesmo se condiciona institucionalmente a realidade capital e de seus interesses privados.

Importando assim atores privados (ONGs e entidades do terceiro setor) que fazem o papel de compatibilizar e condicionar estes ataques. Tornando assim a estrutura estatal frágil, descontinuada e falsamente dependente da iniciativa privada para executar a política de assistência social.

Em 1996, após a extinção da LBA, a cidade do Rio cria o Fundo Municipal de Assistência Social (Fmas) e o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), mas é só em 2003, a exigência do governo federal de construção do Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚnico) que os serviços socioassistenciais são centralizados em gerências pertencentes a secretaria municipal de assistência social e deixam de trabalhar de forma descentralizada no município (PMAS, 2018).

E em 2006, foi apresentada no Plano Municipal de Assistência Social a proposta de “substituir” as autarquias ligadas à assistência social, sendo elas o Fundo Rio e a Funlar. Começando então a seguir as determinações Sistema Único de Assistência Social (PMAS, 2018).

É de suma importância chamar atenção desse processo de modificação das autarquias, pois alguns destes órgãos não deixam de existir. A Funlar passa todos os seus serviços para o Centro Integrado de Atenção à Pessoa com Deficiência Física (Ciad) e, ao invés do município organizar uma gestão direta com funcionários estatutários e uma política autônoma, o Ciad passa a funcionar na base de convênios com entidades socioassistenciais, fazendo assim com que ao invés do Estado ampliar sua capacidade, o mesmo terceirize os seus serviços para uma instituição do terceiro setor (PMAS, 2018).

Esse legado deixado pelas incorporações estatais de entidades da sociedade civil se relaciona diretamente com a terceirização do sistema público, uma vez que a falta de autonomia e a própria política estatal de assistência permitem a condicionalização das gestões indiretas.

Vale ressaltar que existe um espaço entre a tomada de decisão política em construir um serviço com ampla autonomia e gestão direta ou deixá-lo às custas da terceirização, e é nesse espaço que os interesses do capital privados se inserem.

4.4 O marco regulatório das OSCs: um progresso na administração pública?

Não se pode perder o foco e interpretar as atuações de uma antiga entidade religiosa de forma descolada do que atualmente é a configuração das ONGs e sua relação com o governo. Existem inúmeras entidades que ainda exercem forte influência tanto na

forma de contratação da força de trabalho quanto no método abordado pela política de assistência social. Um reflexo dessa atuação é a relação do governo federal durante os governos petistas junto a estes convênios. Foram inúmeras ações de desoneração fiscal, convênios e administrações terceirizadas que tiveram uma fiscalização ínfima (PEREIRA, 2009) até a chegada do chamado Marco regulatório das OSC, pela a Lei 13.019 de 31 de julho de 2014 (BRASIL, 2014b).

Durante a construção da Constituição Federal, muitas entidades ligadas à assistência social participaram ativamente dos debates políticos nos espaços de disputa institucional e na sociedade civil. Organizações que lutavam por melhores condições de atendimento a PCDs, movimentos de mulheres, de pessoas em situação de rua e dos direitos da criança e do adolescente foram orgânicos dentro da construção da nova perspectiva de cidadania e de direito social ao qual a constituição se desenhava.

Podemos pontuar especialmente o conceito de função social abarcado e construído juntos às OSCs na década de 90. Como afirma Montaña (2002), esse conceito transfere e ressignifica preceitos políticos-ideológicos presentes na esfera da concreticidade (atividades sociais com interesses particulares e coletivos que por sua vez defendem certos valores) para o debate das organizações (ou setores) de forma técnica e operativa, tirando o foco assim de valores sociais de bens em comum, ou seja,

Em lugar de debater a função social de resposta às demandas sociais e os valores que a sustentam - seus fundamentos, modalidades e responsabilidades -, discute-se, isoladamente, se as organizações de determinado “setor” podem dar tal resposta. Opera-se não apenas a já mencionada setorialização do real, mas uma verdadeira despolitização do fenômeno e do debate. A discussão é levada para comparação entre instituição estatal - tratada como burocrática, ineficiente, corrupta, rígida, e em crise (fiscal) - e organizações do “terceiro setor” - tidas como dinâmicas, democráticas, “populares”, flexíveis, atendendo às particularidades regionais e categoriais.” (MONTAÑO, 2002, p. 185).

Com isso, o Estado chegou à virada do milênio com inúmeras características particulares às OSCs dentro de sua estrutura legislativa. Os anos que se precederam foram determinantes na ampliação das políticas sociais e com isso na influência das entidades sobre a política interna da máquina estatal.

Durante o primeiro governo Lula (2003 a 2007), as políticas de assistência social passaram por esse processo de ampliação que de certa forma privilegiou fortemente as ONGs que prestavam serviços para o Estado. O Estado passou de uma legislação de 1930 que regulamenta as entidades para uma modernização, em 1999, chamada de Lei das Organizações Sociais. No prisma de sua aplicabilidade, Lara (2019) afirma que ocorreram mudanças importantes da gestão da política de assistência social:

A despeito destas novas formas de regulamentação terem sido instituídas, o convênio continuou a ser amplamente utilizado no âmbito dos municípios, dos estados e da união. Dessa forma, passaram a vigorar, concomitantemente, distintos modelos normativos – como as OS, as OSCIP e a modalidade de convênio. No que concerne aos convênios, não existia uma regulamentação nacional precisa, ficando a cargo das gestoras das esferas municipais e estaduais o estabelecimento de regulamentações que detalhassem o processo de conveniamento com as OSC. Neste sentido, havia muitas diferenças nas formas como os convênios eram operacionalizados (LARA, 2019, p. 66).

Diferenças essas que tinham como régua os acordos políticos fisiológicos e o alinhamento de pautas entre os órgãos públicos e as entidades. Entre a legislação reformulada (de 1999) até 2007 ocorreram inúmeros casos de conflitos de interesses envolvendo o Estado e o terceiro setor, esses conflitos geraram muitos casos de corrupção durante a prestação de serviços nos convênios e o repasse financeiro que ocorria entre as partes.

Uma obra que retrata o cenário da relação da assistência social com as ONGs na virada do milênio é o filme “Quanto Vale ou é Por Quilo” (2005). O enredo conta com um paralelo entre o Brasil colônia e os anos 2000, expondo o racismo contido no discurso de pessoas civilizadas (a ideologia contida nas ONGs) e os ignorantes e desprovidos de cultura (os usuários da política de assistência social).

A ideia de utilizar documentos extraídos do Arquivo Nacional do Rio de Janeiro para expor as ações da ideologia dominante sobre as políticas sociais e as entidades do terceiro setor possibilitaram a demonstração do quanto maléfica podem ser estas parcerias público privadas para os trabalhadores que compõem a força de trabalho das políticas sociais e os usuários finais. O filme também critica a metodologia de financiamento e execução de alguns serviços socioassistenciais, exemplificando que o dinheiro destinado a algumas “entidades beneficentes” é capaz de alimentar e suprir uma grande massa populacional que vive na linha da pobreza (QUANTO, 2005).

Com uma legislação de monitoramento frágil e pouco aplicada, a relação público privado na assistência social se desenrola em uma discussão parlamentar. A “CPI das Filantrópicas” é instaurada em 2007:

Essa instabilidade jurídica, provocada pela diversidade de regulamentações existentes – em complementaridade com um cenário político e social de onde emergiram denúncias envolvendo a transferência irregular de recurso público às organizações – fez com que, em 2007, fosse instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), conhecida como “CPI das ONGs” com a finalidade de investigar desvios envolvendo as OSC e propor soluções aos problemas encontrados. Esta CPI condensou os pontos de análise e recomendações em um relatório que foi entregue posteriormente à administração pública (ROCHA, 2018 *apud* LARA, 2019, p. 67).

Para além do debate sobre a corrupção, as fragilidades na lei que possibilitaram muitos monopólios de convênios por parte de algumas instituições e a fisiologia presente na relação com as entidades privadas. Muitas ONGs se mobilizam para interferir organicamente nas decisões governamentais, construindo assim um manifesto a ser entregue ao poder executivo a fim de construir melhores relações e convênios mais consolidados, com o discurso de ampliação da defesa de direitos, participação social (neste caso das OSCs enquanto sociedade civil organizada) e uma gestão dos recursos públicos mais "democrática" o documento foi entregue ao governo federal “esse grupo heterogêneo, aberto a adesões, reuniu-se para reivindicar normas e políticas que promovessem e protegessem seus direitos enquanto organizações da sociedade civil autônomas que atuam na esfera pública” (BRASIL, 2015a, p. 29 *apud* LARA, 2019, p. 67).

Vale ressaltar o capital político presente em muitas dessas entidades, além de escrever um manifesto, e poder ter o mesmo sendo amplamente discutido no poder executivo, o governo anexou o esse documento junto ao relatório da CPI das OSs, e, na eleição presidencial conseguinte, cada candidato/a discutiu e apresentou um plano de campanha para as políticas sociais e os convênios celebrados dentro da mesma (LARA, 2019).

Essa é a força institucional de uma organização exterior ao Estado, mas que mesmode fora reproduz e é capaz de recalitrar a política de governo em seu favor, por meio do grande capital político construído com o passar dos anos.

Em 2011, Dilma Rousseff assume a presidência da república e, com isso, cumpre sua promessa de trazer uma nova discussão sobre a legislação que celebra os convênios entre OSCs e o Estado. A partir da criação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), as discussões em torno dos convênios foram se desenvolvendo, utilizando como ponto de partida o relatório da CPI das OSs (LARA, 2019).

O GTI apontou algumas diretrizes a serem discutidas durante a promulgação da nova lei das OSs:

Dentre os principais resultados deste GTI sobre as parcerias entre OSC e administração pública, podemos apresentar: (1) diversidade nas áreas de atuação das OSC; (2) pouca adesão das OSC aos títulos existentes e aos seus modelos; (3) o poder público utilizava predominantemente do convênio como instrumento de parcerização; (4) ausência de uma lei própria que regulamenta as parcerias entre o Estado e as OSC; (5) uso predominante de normas infralegais que são alteradas com frequência; (6) instabilidade dos regimentos sobre as parcerias; (7) um cenário político marcado pela crescente preocupação com o uso e aplicação do recurso público e do combate à corrupção; e (8)

necessidade de aprimorar o acesso à informação, a transparência e o controle social (BRASIL, 2012 *apud* LARA, 2019, p. 68).

As discussões do GTI são o reflexo da hegemonia política presente nas OSCs de grande porte e sua influência na política de assistência social. Diversificar os serviços socioassistenciais pode ser sinônimo de ampliação e desenvolvimento de políticas territoriais e mais eficientes em seu processo de descentralização, mas também podem significar o ecletismo e a possibilidade de escolha por parte dos entes dirigentes (o Estado e as OSCs).

O que leva a questionar essa perspectiva de diversificação da política atrelada à “baixa adesão aos títulos e modelos existentes” (LARA, 2019, p. 68), a semiologização da legislação de convênios causando um duplo entendimento por alguns entes federados e a fragilidade legislativa presentes na fiscalização e no monitoramento destas parcerias. Esta alquimia possibilitou um terreno fértil de possibilidades políticas no âmbito econômico e social para as OSCs.

O que sucedeu à discussão do GTI foi a promulgação do chamado Marco Regulatório das OSCs (MROSC) “em de 31 de julho de 2014 que tivemos a sua promulgação como Lei Federal nº 13.019/2014, [...] Desde a data de sua promulgação até a sua regulamentação, via decreto em 2016, a proposta inicial do MROSC passou por consecutivas alterações” (LARA, 2019, p. 69). Desde 2014 até 2016, o MROSC não parou de ser discutido e reavaliado, tudo isso à luz das diretrizes particulares de algumas OSCs e da necessidade de importar força de trabalho privada para dentro dos serviços do Estado (BRASIL, 2014b).

Com o fim da discussão da lei (pelo menos naquele momento), a sua vigência se iniciou em 2017. Um texto base ajuda na perspectiva de diversidade narrada pelo discurso da iniciativa privada, acrescentando também o viés dependente que, segundo algumas OSCs, o Estado tem da iniciativa privada (MENDONÇA; FALCÃO, 2016 *apud* LARA, 2019).

Vale ressaltar que, enquanto Lei, o MROSC pode ser reformulado a qualquer momento, determinando, assim, para as instituições do terceiro setor uma contínua disputa por um maior espaço político de atuação nas políticas sociais do Estado. Até o momento, o discurso que impera sobre estas diretrizes é o de grande desenvolvimento e modelo de monitoramento, participação social (inclusive nos recursos públicos) e da diversificação dos serviços socioassistenciais (BRASIL, 2016 *apud* LARA, 2019).

Alguns autores indicam certas características que foram o produto da MROSC

(LARA, 2019), sendo estes:

- a) Uma redação que possibilita a flexibilização na execução de serviços públicos, possibilitando um desaperto dentro do que prevê as diretrizes do Suas (PEREIRA, 2019);
- b) A contradição e/ou ambiguidade em parte do texto trazendo assim um duplo entendimento do que deve ser seguido pelos entes federados (LARA, 2019);
- c) O maior ecletismo ideológico presente por parte das OSCs com o discurso de “diversificação” dos serviços. Trazendo, assim, avanços relevantes para dentro da política de assistência social (como novas entidades de defesas dos direitos das pessoas LGBTQIAP+, de gênero e de combate ao racismo) mas também muitas ideologias que compactuam o transcurso neoliberal (como o mito da democracia racial, a meritocracia e a alvitres do empreendedorismo) (LARA, 2019);
- d) A imensa carga burocrática depositada no sistema público dos entes federados durante a implementação e execução das parcerias público privadas. Vale ressaltar, nesse ponto, a falta de preparação estrutural que ocasionou uma maior carga de trabalho e de demanda colocada sobre a força de trabalho dos municípios como no Rio de Janeiro (PMAS, 2018). Foi uma grande mudança estrutural com pouquíssimo ou nenhum preparo (a depender do ente federado) pensado para força de trabalho (LARA, 2019);
- e) A parcialidade e o condicionamento de privilégio que as grandes OSCs acabaram ganhando. Todo processo de escolha a partir do chamamento público além de ter influência do poder público local, também é influenciado pelas grandes OSCs do território pois elas têm vantagens relevantes (como a estrutura de contabilidade própria, recursos financeiros e recursos humanos mais capacitados) em detrimento das menores (que são maioria) (LARA, 2019);
- f) O novo método de execução (chamamento público) das parcerias ter um viés economicista e que desonera não só os gastos públicos mas também a desresponsabiliza como muitos aspectos tidos como relevantes (segundo a própria PNAS) como a aplicabilidade do serviço, sua eficiência e qualidade de execução. O chamamento público prioriza a escolha da entidade que menos irá onerar o serviço ao qual ela se propõe (BRASIL, 2004).

Todas as transformações que ocorreram nas parcerias público privadas afetaram o funcionalismo público da assistência social na cidade do Rio. Como postulado, historicamente, o município conta com um grande número de entidades que prestam serviços socioassistenciais de diferentes frentes e métodos. Algumas entidades com muitos anos de funcionamento e outras que foram criadas durante a virada do milênio e vêm se adequando até a atualidade.

É certo que a MROSC tem um grande papel na mudança ideológica das entidades socioassistenciais, seja para buscar um desenvolvimento concreto da política ou para transformar a instituição em uma máquina de convênio que busca a todo custo crescer às custas do dinheiro público.

4.5 As parcerias público-privadas e a Política de Assistência Social da Cidade do Rio: Como esta política afeta a força de trabalho e o desempenho dos serviços socioassistenciais

A força de trabalho da PAS da cidade do Rio historicamente esteve atrelada à iniciativa privada. Desde o desenvolvimento administrativo da estrutura governamental, a partir de 1920, passando por inúmeros processos políticos consoantes a conjuntura da época, até chegar no atual momento (SANGLARD; FERREIRA, 2014).

Estudos sobre o surgimento de instituições filantrópicas na cidade do Rio relatam a presença da ação dessas instituições desde antes da primeira república:

O processo de controle da esfera pública sobre a infância se intensificou na segunda metade do século XIX, com o surgimento das especialidades médicas e jurídicas (Marcílio, 2006; Rizzini, 2008; Câmara, 2010) voltadas para a infância, e sobretudo na virada para o século XX, com a associação do problema da infância à questão social. Eram duas as questões que animavam as discussões de médicos, higienistas, filantropos e poderes públicos sobre a infância: de um lado a delinquência infantil e, de outro, a mortalidade infantil – duas faces da mesma moeda [...] Luiz Otavio Ferreira e Martha Freire (2011) ressaltam que a associação entre medicina e filantropia tornou-se a principal fonte de modelos institucionais e de motivações ideológicas para a formulação e a implantação de políticas públicas de assistência à infância (SANGLARD; FERREIRA, 2014, p. 72).

Até então, parte da organização da assistência social era vista como espaço de encontro entre a filantropia e a caridade cristã, junto aos mais empobrecidos. Existe um fio histórico e material que liga a iniciativa privada e as políticas sociais na área da assistência: a pobreza (VISCARDI, 2011). Esse fio era alimentado pela conjuntura econômica e social do Rio de Janeiro na maior parte do século XX.

Ligando esse fio até a estruturação do poder público podemos visualizar a

emergencia de várias entidades privadas ligadas à assistência social e à saúde:

De forma geral, a assistência foi uma das formas de suavizar a pobreza. A princípio organizada através das irmandades devocionais e/ou confrarias profissionais, caracterizou-se por uma solidariedade horizontal (entre iguais) e por separar o bom pobre – aquele afeito ao trabalho – do mau pobre [...] As mudanças político-sociais pelas quais as sociedades passaram obrigaram tanto os governos centrais como a própria sociedade a buscar resolver o problema dos mendigos e vagabundos que perambulavam pelas cidades. A organização da assistência foi um dos mecanismos postos em prática, assim como a manutenção de hospitais e instituições congêneres. As soluções encontradas refletiam as diferentes sociedades e épocas, mas pode-se afirmar que a ideia da redenção pelo trabalho, que evitaria a transformação do pobre em miserável, foi uma preocupação constante, assim como a separação do pobre merecedor de auxílio do vagabundo e a questão da mortalidade infantil, que acarretaria problemas demográficos para as nações (SANGLARD; FERREIRA, 2014, p. 73).

Logo a força de trabalho da PAS da cidade do Rio mostra seu passado ligado à iniciativa privada. Em suma, uma característica marcante é a heterogeneidade dos vínculos laborais. Uma vez que embora tenha ocorrido um avanço na profissionalização da força de trabalho e uma forte ampliação da política em todas as esferas, a herança clientelista, o voluntariado e a ideologia católica são elementos que se reificaram na segunda metade do século XX mas se mantem presentes até hoje (VISCARDI, 2011).

Consequentemente, os reflexos da manutenção de velhas políticas (ideologia conservadora presente nas raízes da PAS da cidade do Rio) e a fusão de novas (neoliberalismo e reestruturação do mundo do trabalho) destacam seus efeitos na força de trabalho pertencentes ao serviço público. Esses efeitos podem ser visualizados na MROSC e seu processo de construção, um marco regulatório que “sistematizou” a terceirização do serviço público, gerando assim uma mudança no trato da relação entre entidade privada e poder público, e portanto alterando as características da força de trabalho de ambas instituições (LARA, 2018).

Como consta em seus documentos (RIO, 2018), a prefeitura da Cidade do Rio celebra uma série de convênios junto às OSCs na política de assistência social do município. Pode-se pontuar mais termos de fomentos (iniciativa de projeto ou serviço tendo partido do ente privado) do que termos de colaboração (serviços já existentes aos quais são cedidos a terceirização via chamamento público). Embora exista muito mais tramitação financeira e de recursos estruturais presentes nos termos de colaboração por conta de se tratar de serviço de grande porte, a exemplo de Paif, que é amplamente executado (leia-se terceirizado) por dezenas entidades.

Esses contratos têm duração máxima de dois anos, se os mesmos submetidos a uma espécie de renovação a cada seis meses: o poder público avalia por meio das

prestações de conta a viabilidade prática de continuar com o contrato e a entidade. O que muitas vezes é o que ocorre, visto que refazer um contrato de chamamento público de algum serviço (podendo ter como público usuário milhares de famílias) é uma ação tida como burocrática e que imputa uma maior carga de trabalho sobre os recursos humanos da secretaria (LARA, 2019).

Mesmo os contratos tendo uma periodicidade de dois anos, o PMAS aponta um grande problema que precariza os serviços socioassistenciais: a condição empregatícia da força de trabalho.

O Plano aponta que a maior parte dos servidores públicos são advindos de entidades socioassistenciais (pelo menos os envolvidos na “ponta” da política), sendo inseridos em serviços como de acolhimento, de acompanhamento de famílias e de abordagem de rua. O que afeta diretamente a continuidade e o desenvolvimento do trabalho prestado, nessa realidade, a força de trabalho se renova a cada dois anos (RIO, 2018), mudando com ela:

- a) A forma de desenvolvimento e acompanhamento, além do período de adaptação e adesão dos usuários aos rostos novos que estarão prestando serviço no devido equipamento.
- b) Aplicabilidade e metodologia adotada, visto que, como não é o Estado que decide integralmente a forma como são conduzidos os serviços (o MROSC dá poder à entidade para participar deste processo), sempre que os contratos se renovarem, podem descontinuar a metodologia anterior adotada.
- c) A condição empregatícia dos funcionários da instituição (pois a mesma pode não ser mais co-gestora do serviço). Com isso, a cada dois anos teremos o mesmo espaço de trabalho podendo ter carga horária, salário e capacitação profissional diferentes.
- d) A condição da força de trabalho interfere diretamente no serviço prestado. A NOB-RH e o MROSC dão brechas para esse erro e a precária condição da assistência social da Cidade do Rio é condicionada a tornar estas descontinuidades na administração dos serviços uma rotina.

Para além desses apontamentos, o relatório também indica uma descontinuidade de contratação de funcionários do quadro efetivo da secretaria, utilizando os convênios para suprir não só a falta de recursos humanos integral, como também a parte da força de trabalho que foi se aposentando, se demitindo ou sendo transferida para outra secretaria

(PMAS, 2018).

Como o PMAS aponta, a Cidade do Rio tem uma necessidade constante de ampliação de sua política, pois mesmo com o seu avanço ainda existem altos índices de desigualdade social, o indicador desse nível é o Índice de Desenvolvimento Social (IDS), que mostra a disparidade na concentração de renda entre os territórios da cidade do Rio, como demonstrado na Figura 1 (PMAS, 2018):

Figura 1- Indicadores de Rendimento por Bairro

**IDS e seus indicadores constituintes de rendimentos, segundo RP e Bairros -
Município do Rio de Janeiro – 2010**

Áreas de Planejamento, Regiões de Planejamento, Regiões Administrativas e Bairros	Índice de Desenvolvimento Social	Rendimento domiciliar per capita em salários mínimos	% dos domicílios, com rendimento domiciliar per capita até um salário mínimo	% dos domicílios com rendimento domiciliar per capita superior a 5 salários mínimos
Município do Rio de Janeiro	0,609	2,270	42,163	14,277
Região de Planejamento 1.1 - Centro	0,600	1,689	44,069	8,351
Centro	0,643	2,657	22,456	15,446
Mangueira	0,537	0,814	73,275	1,453
Região de Planejamento 2.1 - Zona Sul	0,722	6,033	17,309	47,109
Lagoa	0,819	11,082	5,851	76,045
Rocinha	0,533	0,800	68,292	0,316

Fonte: Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021 (RIO, 2018)

Nota-se a região do Centro do Rio (onde atua a 1º Coordenadoria de Assistência Social) com uma grande concentração de pessoas com renda capaz de acessar alguns serviços socioassistenciais (como programas de transferência de renda e passe livre intermunicipal).

Figura 2- IDH por região da Cidade do Rio 2000-2010

IDH-M e seus subíndices: Regiões da Cidade do Rio de Janeiro, 2000 e 2010

Regiões	IDHM		IDHM Renda		IDHM Longevidade		IDHM Educação	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Cidade do Rio de Janeiro	0.716	0.799	0.803	0.840	0.754	0.845	0.607	0.719
Zona Sul	0.843	0.901	0.963	1.000	0.859	0.914	0.724	0.801
Grande Tijuca	0.828	0.885	0.900	0.937	0.843	0.904	0.748	0.818
Barra / Jacarepaguá	0.760	0.835	0.851	0.900	0.825	0.888	0.626	0.729
Meier	0.769	0.833	0.809	0.836	0.815	0.880	0.690	0.787
Ilha do Governador	0.755	0.818	0.807	0.830	0.812	0.873	0.656	0.756
Zona Norte	0.701	0.771	0.727	0.754	0.790	0.851	0.599	0.713
Vigário	0.696	0.762	0.733	0.754	0.793	0.848	0.580	0.692
Centro	0.700	0.760	0.760	0.785	0.800	0.855	0.564	0.653
Zona Oeste	0.661	0.742	0.686	0.723	0.771	0.825	0.545	0.686
Pavuna	0.641	0.721	0.666	0.698	0.759	0.813	0.521	0.660
Maré	0.562	0.674	0.623	0.661	0.742	0.804	0.385	0.575

Índice de desenvolvimento muito alto

Índice de desenvolvimento baixo

Fonte: Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021 (RIO, 2018)

Com um histórico de desigualdade econômica, violência e perseguição às camadas mais empobrecidas da classe trabalhadora, a cidade do Rio resgata os anos de escravidão, governos ditatoriais e a forte influência católica em seu meio governamental. Formando assim fortes instituições que foram absorvidas pelo Estado e tidas como públicas (mesmo nunca na história sendo administradas direta e unicamente pelo Estado até a presente data).

Dessas instituições é possível citar A Fundação Lar Escola Francisco de Paula (Funlar) que desde de 1986 faz parte da secretaria de assistência social enquanto uma “autarquia de apoio à pessoas com deficiência” (PMAS, 2018, p. 47). A Funlar não era uma iniciativa do Estado, mas passou a ser por fomento de interesses institucionais entre o poder público e a iniciativa privada. Com isso, novos serviços de garantia de direitos para as pessoas com deficiência foram a gestão da cidade do Rio.

Com o passar dos anos e as dezenas de discussões sobre a estrutura dos convênios entre o setor público e as OSCs, a Funlar, enquanto instituição absorvida pelo Estado, passou a ter a administração dos seus serviços de forma terceirizada via convênio (neste caso os chamamentos públicos). Em 2005, um decreto reformulou a Fundação a colocando no posto de Centro Municipal de Referência da Pessoa com Deficiência

(2005).

Embora a ampliação de serviços por garantia de direitos seja um objetivo importante a ser alcançado, o fortalecimento da política de assistência também é um objetivo relevante, sendo este impossível de acontecer concretamente através de gestões terceirizadas.

4.6 O resultado dos convênios entre o poder público e o terceiro setor: a cogestão da 1ª CAS em evidência

Por meio da organização territorial da PAS da cidade do Rio, observa-se diferentes contextos em cada território, entretanto a terceirização da mão de obra se cruza nas diferentes áreas. A PAS se divide em 10 CAS, sendo que todas tem seus próprios convênios.

Com o objetivo de demonstrar a relação Estado e OSC via convênio, foi utilizado o plano de trabalho do Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável (CIEDS) apresentado (e escolhido no chamamento público) para celebrar o contrato de colaboração na “Cogestão” das Ações de PSB e de PSE-MC na área de atuação da primeira coordenadoria de assistência social (1ª CAS) (CIEDS, 2018).

Esse documento conta com a apresentação da instituição, o seu conhecimento do problema, o plano de trabalho, a metodologia, a descrição das atividades administrativas as quais ela irá executar, a estrutura organizacional pensada pela entidade, sua política de qualificação técnica e seu modelo de gestão institucional. E, como ele foi desenvolvido para executar o serviço em 2018, esse documento se adequa ao MROSC.

4.7 Apresentação da instituição

O CIEDS (2018) se apresenta enquanto uma instituição social sem fins lucrativos, filantrópica, com larga experiência na gestão e cogestão de projetos sociais. Segue no quadro abaixo mais informações:

Quadro 6- Apresentação do CIEDS

Significado	Descrição
Data de fundação	A organização foi fundada em 1998
Área de abrangência	Atua em todo território nacional, mas sua sede fica na cidade

	do Rio. A entidade também conta com uma filial em São Paulo e no Ceará.
Estrutura e recursos próprios	A entidade conta com 4 espaços (sendo duas no RJ, uma em SP e uma no CE), alguns deles tendo mais de 300m ² . Estrutura física para formações em suas sedes, e o aluguel periódico de veículos para trabalho.
Certificações	A entidade possui CEBAS ²⁵ , título de Utilidade Pública federal e municipal (da cidade do Rio), registro no CNAS ²⁶ , no CMAS/RJ ²⁷ , no CMDCA/RJ ²⁸ e o Certificado de Empresa Solidária do Município do Rio (em 2003)
Espaços de participação da sociedade civil	Participação na Federação das Fundações do Estado do Rio de Janeiro (FUNPERJ), na Sociedade Internacional para o Desenvolvimento (SID) e na Agência de Educação para o Desenvolvimento (AED)

Fonte: Plano de Trabalho de gestão da 1ª CAS em 2019 (CIEDS, 2018)

A OSC também aponta sua experiência em convênios anteriores dentro de sua apresentação, sendo esses a gestão da 7ª CAS entre 2008 e 2009 e sua atuação na Prefeitura de Mesquita desde 2007 (até os dias atuais variando entre projetos próprios e conveniados), junto à secretaria municipal de assistência social.

Por fim, a entidade se apresenta enquanto um organismo "sustentável" e que vai além da "lógica economicista", segue:

O CIEDS parte da premissa de que o desenvolvimento almejado não pode ser pensado apenas dentro de uma lógica economicista. É imperioso o equilíbrio dos fatores econômicos, ambientais e sociais. Acredita que este novo modelo só é factível se for fruto do somatório de forças do Estado, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada (CIEDS, 2018, p. 3).

É importante citar que, embora o viés "economicista" não seja totalmente exigido pelo poder público, o MROSC privilegia organizações que se comprometem a onerar menos os convênios. Transformando, assim, a economia de gastos como um instrumento competitivo no processo de chamamento público e escolha de entidade para o convênio.

Lara (2019) afirma que as OSCs de grande porte abdicam de custos indiretos²⁹

25 Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social

26 Conselho Nacional de Assistência Social

27 Conselho Municipal de Assistência Social da Cidade do Rio de Janeiro

28 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente da Cidade do Rio de Janeiro

29 Os custos indiretos são aqueles que não estão previstos em lei, mas que beneficiam indiretamente a prestação do serviço, tais como os serviços contábeis, de assessoria jurídica, os serviços administrativos, dentre outros (Art. 80 da Instrução Normativa nº 03/SMADS/2018 apud LARA, 2019)

para conseguir economizar nos serviços do convênio. Esta afirmação se concretiza durante a visualização da estrutura de recursos do CIEDS.

A entidade evidencia também a importância das parcerias público privadas junto com a “iniciativa privada” e a “sociedade civil organizada”:

As ações institucionais realizada em parceria com várias instâncias de governo, com a iniciativa privada e com instituições da sociedade civil, nacionais e internacionais, se traduzir pela experiência significativa de atuação junto a populações desprivilegiadas - especialmente jovens, mulheres, afrodescendentes, idosos, etc- notadamente as residentes em regiões metropolitanas, onde além das restrições de oportunidades derivadas da pobreza, têm que superar os efeitos da violência, às vezes extrema (CIEDS, 2018, p. 3).

A justificativa da importância de articulação entre público e privado se sustenta no mesmo discurso de diversidade que é posto pelas entidades do terceiro setor e garantido pela PNAS. Essa é uma narrativa construída concomitantemente com a política de assistência social no Brasil, é muito conveniente ter “diversidade” para com OSCs que defendem interesses particulares e que se distanciam da ampliação do Estado e dos princípios constitucionais que amparam as políticas sociais.

Ademais, as OSCs, como o CIEDS, são obrigadas a exporem o funcionamento de sua direção interna, de acordo com a legislação, ao prever que exista participação coletiva na tomada de das decisões da instituição.

Logo a entidade constituiu um “conselho consultivo” composto por doze pessoas, sendo formado por participantes dos projetos, parceiros, institucionais, membros da equipe e representantes da sociedade civil. Esse conselho é nomeado pela direção executiva da instituição e tem caráter consultivo, como exibido na figura 3, abaixo:

Figura 3- Organograma de liderança do CIEDS



Fonte: Plano de Trabalho de cogestão da 1ª CAS em 2019 (CIEDS, 2018)

Diante do exposto, é importante sinalizar que o MROSC apresenta uma fragilidade dentro da avaliação da organização interna das entidades. Visto que não se tem um conjunto de critérios de legitimação das organizações enquanto instituições democráticas, o que contraditoriamente é exigido pelo MROSC. Desse modo, podem até existir espaços de discussão ampla e democrática dentro das entidades, porém este não é monitorado ou profundamente demandado pela legislação. Pereira (2022) aponta que para além da democracia interna, este raso monitoramento que a MROSC prevê também é visto nos espaços de controle social, segue:

Consideramos que ainda se constitui um desafio o controle social, por parte da classe trabalhadora na realidade brasileira, das políticas sociais. Essa prática se traduz nos incisos IX a XII, artigo 2º do MROSC, quando tratam do controle social e do chamamento público, em nossa concepção fragmentam e pulverizam a “questão social”, pois fazem com que a realidade se adeque às suas condições. Forja-se, então, uma participação social com transparência, o que pode ser confirmado a partir de Montañó (2010), quando discute a instrumentalidade e a funcionalidade do terceiro setor para com o projeto neoliberal, com a desoneração do capital da responsabilidade de cofinanciar as diversas expressões da “questão social” por meio de políticas sociais estatais, despolitizando a “questão social”, alterando as “lutas contra a reforma do Estado” em “parceria com o Estado” e entendendo que essas “parcerias” legitimam a autorresponsabilização dos indivíduos para as respostas às “sequelas da questão social (PEREIRA, 2022, p. 196).

4.8 Conhecimento do problema

Assim como podemos observar na contextualização histórica apresentada pela PNAS (BRASIL, 2004), o CIEDS pontua historicamente passagens relevantes dentro da política de assistência social no Brasil. Como a construção da Constituição Federal de 1988 e suas novas bases de cidadania e direitos sociais; o avanço na descentralização político administrativa da assistência social; as garantias asseguradas e postas na PNAS, como a segurança de sobrevivência, de acolhida e convívio; e as definições apontadas na NOB-Suas³⁰ dos níveis de proteção social³¹.

Dentre esses destaques, chama atenção a formulação do texto e seu alinhamento com as legislações em torno do Suas, com uma formatação bem congruente que já era esperada, porém a política de assistência social e em especial sua política de convênios, tem uma larga abertura para interpretações e “diversidade”, o que neste caso algumas partes prioritizadas e outras não, abaixo apresentamos um demonstrativo da

30 Normas de Operacionalização Básicas do Sistema Único de Assistência Social

31 Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta complexidade

disparidade do discurso utilizando o mesmo referencial, a PNAS (BRASIL, 2004). Segue o Quadro que compara os posicionamentos em torno da PAS:

Quadro 7- Comparação de discurso entre o Cieds e a Pnas

Assunto a ser abordado	Apontamento do CIEDS	Como consta na PNAS
Descentralização da política de assistência social	O movimento de descentralização é fundamental e deve ser articulado com seus atores locais, sendo eles o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada. (CIEDS, 2018)	Descentralização político-administrativa posicionando o município como coordenador da mesma bem como as entidades beneficentes e de assistência social, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais
Diversificação dos serviços ofertados	É um importante movimento para desenvolver o Suas, pois o Estado necessita de ações de complementaridade “uma vez que o poder público não dá conta sozinho de toda demanda colocada” (p. 10). Com a integração de outros atores de fora do governo é possível ampliar e desenvolver uma política diversificada. (CIEDS, 2018)	O governo entender a diversificação de serviços como parte importante do processo de crescimento e ampliação do Suas, podendo este ser feito em conjunto com as iniciativas da sociedade civil organizada
Responsabilização da política de assistência social, do seu monitoramento e avaliação	É dever do Estado e a sociedade civil organizada pode auxiliar. (CIEDS, 2018)	É responsabilidade do Estado e deve de o mesmo prezar pela garantia democrática da participação de toda população

Fonte: Plano de Trabalho de gestão da 1ª CAS em 2019 (CIEDS, 2018)

Dentre as colunas, pode-se destacar a argumentação direcionada e seu malabarismo legislativo para associar diretamente interesses institucionais como interesses comuns e de relevância para política de assistência social.

Primeiro, coloca-se o histórico de importância da gestão descentralizada do Suas para o conhecimento do território e o aprofundamento da política, depois é levantada

novamente a bandeira da “diversidade” e com ela a defesa de que o CIEDS é uma alternativa diversificada, mesmo não demonstrando nada de diferente ou inovador do que a PNAS já determina, e no final a responsabilização do monitoramento e avaliação fica em grande parte para o Estado que é destinada à política de assistência social da cidade do Rio tenha uma maior flexibilidade e autonomia na intervenção. Mas que outros pontos não convenientes apontados pela PNAS (como monitoramento, avaliação, ampliação do estudo e desenvolvimento dos serviços da política, participação social e exercício do controle social) sejam ignorados ou tratados de forma irrelevante.

4.9 Plano de trabalho e descrição das atividades administrativas

Além da apresentação da entidade, essas escolhas convenientes sobre ações determinadas e priorização de “frentes” na política de assistência social também são expressas no plano de trabalho e na descrição das atividades administrativas.

Como determina o MROSC, existem algumas informações que devem constar no plano de trabalho que é apresentado para os convênios, abaixo estão alguns deles:

Quadro 8- Detalhamento de atividades do Cieds

Atividade	Detalhamento
Otimizar os recursos fazendo cotação de preços dos gastos realizados, garantindo uma boa aplicação dos mesmos	Após a recepção das solicitações de aquisições, o CIEDS irá proceder cotações de preços em três fornecedores distintos, visando o atendimento aos princípios da administração pública [...]
Gerenciar os recursos em parceria com a CAS	Mensalmente o CIEDS irá apresentar aos Gestores da CAS o acompanhamento da aplicação dos recursos, bem como auxiliar e assessorar na identificação de demandas e oportunidades e aplicações de possíveis saldos residuais. Irá, ainda, disponibilizar instrumentos que possibilitem o acompanhamento da utilização de materiais, folhas de presença de funcionários e instrumentos de monitoramento e avaliação
Acompanhar o desembolso dos recursos e a execução do mesmo, garantindo o bom uso do dinheiro público	Mensalmente o CIEDS irá apresentar aos gestores da CAS o desembolso de recursos no período anterior, incluindo os pagamentos realizados, as conciliações bancárias, dados relativos à aplicação de recursos (se for o caso) e acompanhamento de saldo por rubrica

do projeto.

Executar as atividades planejadas pela SMAS, assegurando que o público alvo esteja inserido nas políticas públicas de Assistência Social	O CIEDS irá realizar a contratação dos profissionais que atuarão na execução do projeto, anotando e dando baixa nas respectivas carteiras profissionais, quando for o caso, observando a legislação vigente e, em particular, a Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT. Estes serão capacitados em parceria com o Centro de Capacitação de Assistência Social da SMAS. Quando necessário, os recursos humanos alocados nos diversos equipamentos poderão ser redistribuídos temporariamente, a título de fortalecimento das atividades cujas demandas aumentarem, inclusive em território de outras CAS [...]
Subsidiar, operacionalmente, as necessidades de cada projeto	O CIEDS disponibilizará técnicos de sua equipe que subsidiem e deem suporte às demandas operacionais e necessidades dos projetos.

Fonte: Plano de Trabalho de gestão da 1ª CAS em 2019 (CIEDS, 2018)

Ações obrigatórias e elementares como prestação de conta mensal, reunião com os gestores da secretaria expressam o desinteresse da entidade em avançar em seu diferencial “participativo” e “sustentável”. O detalhamento dos recursos pode ser amplamente discutido e articulado não só com o poder público, mas com os a força de trabalho e os usuários do serviço, a entidade pode propor isso ao Estado e executar como forma de aprofundamento do monitoramento de serviços socioassistenciais.

Vale ressaltar a flexibilidade que o CIEDS atribui sobre os trabalhadores que estarão compondo a força de trabalho terceirizada. Como apontado na tabela, o que vai determinar se irão trabalhar por seis meses ou dois anos (ou mais a depender da renovação do convênio) é, na narrativa deles, as demandas postas pelos serviços sociassistenciais. Porém, como Alves (2015) afirma, há um reconfiguração estrutural no Estado, orientado pelo mercado e com foco na restrição de recursos públicos, diminuição da função do Estado e fortalecimento das privatizações de serviço.

Por meio de conjuntura, os espaços públicos se configuram com princípios focalizados, funcionalistas e sem a menor perspectiva de rompimento com a terceirização dos serviços sociassistenciais (ALVES, 2015). Essas ações além de reproduzir uma constante e histórica precarização na máquina estatal, também explora os servidores

públicos terceirizados de maneira cruel e repentina.

Não obstante, no corpo do documento, a entidade oferece a possibilidade de transferência destes servidores (sem considerar nenhum plano de capacitação ou progressão desde funcionário) e o reforço administrativo próprio para não gerar “custos indiretos” ao Estado (CIEDS, 2018).

Lara (2019) expõe que estes “custos indiretos” saem de algum lugar, que, nesse caso, é o trabalho não pago dos funcionários da OSC. Em uma pesquisa realizada na cidade de São Paulo com uma OSC na mesma situação contratual que o CIEDS, um trabalhador desta OSC relata:

Quando a gente escreveu o plano de trabalho do [nome da OSC] quando a gente fez o demonstrativo de despesas lá... Poderia ter colocado um auxiliar administrativo pra dar esse trabalho de corno que eu não quero estar fazendo, o que seria lindo. Pensa, meu, minha função ia cair uma boa porcentagem. Metade do trabalho que eu preciso fazer. O que seria justo, eu fazer só a outra metade, porque pelo que eu ganho...E aí eu teria que colocar isso no plano de trabalho, no plano de ação, na proposta, tudo quando o serviço inicia. Só que conta pontos. E perde pontos. Vamos supor, vai: a minha organização quer contratar uma auxiliar administrativa. A outra organização que está concorrendo com a gente não teria esse gasto. Então eles vão ficar com a organização que não teria esse gasto. Eu lembro que falavam assim, que a palavra-chave agora seria “economicidade”. A organização que economizar, que tiver menos gastos, menos custos indiretos, mais contrapartidas, mais parcerias, que tiver mais serviços, ganha (Entrevista 2, Gerente de Serviço 1 *apud* LARA, 2019, p. 98).

O relato não só denuncia a exploração da força de trabalho no terceiro setor como também exhibe a prática típica de empresas privadas com fins lucrativos (MONTANO, 2002). Para conseguir o convênio e os recursos públicos vale tudo, até dobrar a carga de trabalho do trabalhador.

A histórica trajetória de constituição da política de assistência social da cidade do Rio de Janeiro sempre passou ao lado das instituições privadas, em especial as religiosas. Mesmo com os avanços e transformações originados da Constituição Federal, alguns princípios da PNAS reiteradamente vêm sendo ignorados entre as estratégias de desenvolvimento da política de assistência social da cidade do Rio de Janeiro, permeadas pelo interesse das OSC, tais como:

- a) Enfrentar a composição das equipes e o perfil da força de trabalho variados, causando assim uma descontinuidade nas ações de planejamento, monitoramento, assessoramento, qualificação e avaliação da política executada;
- b) As novas ocupações/funções atribuídas pelo Estado (como os gerentes de convênios) aumentaram a carga de trabalho, mas não melhoraram as condições de trabalho;

- c) A descontinuidade na capacitação e intervenção dos agentes da política em seus meios (as transferências internas que ocorrem em serviços que exigem meses de adaptação);
- d) O processo de encolhimento do Estado e sua desresponsabilização social para com a ampliação e execução das políticas, enxugando e precarizando a força de trabalho que celebra uma contratação direta;
- e) A não priorização de concursos públicos, com base nos próprios dados apontados pelo Censo Suas (BRASIL, 2022) e o PMAS (RIO, 2018)
- f) O desestímulo ao desenvolvimento de carreira no Estado por conta de sua estagnada condição de trabalho que não robustece as garantias de planos de carreira e progressão salarial (LARA, 2019).
- g) A falta de crescimento estatal e de equipamentos administrados de forma 100% pública por sua vez é amparada em outras partes da legislação (BRASIL, 2004). Sendo, nesse caso, peculiar e intencionalmente semelhante ao discurso das OSC, abaixo estão elencadas algumas inflexões presentes na administração conveniada da política de assistência social da cidade do Rio de Janeiro.

A responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social, porém com uma gestão compartilhada com a sociedade civil organizada não só no seu monitoramento e avaliação, mas também no método e forma de execução. Ou seja, independente das ações executadas, o plano de trabalho das entidades dos convênios e seu desempenho, a responsabilidade do desempenho da política fica para o Estado (BRASIL, 2004).

Assim como colocado anteriormente, a responsabilidade do Estado na condução da política é garantida em lei. Porém o seu monitoramento e avaliação deve ser feito de forma compartilhada. Só que poucas OSCs se interessam em desenvolver formas mais aprofundadas de monitoramento e avaliação que cheguem mais além do que passar um questionário nos serviços. Restando, então, ao Estado a responsabilidade de garantir um monitoramento e fiscalização eficientes em meio um intencional desinteresse da sociedade civil organizada que partilha de convênios públicos.

A falácia liberal de que o Estado está “devendo” ou “quebrado” e que o governo é incapaz de ampliar e desenvolver as políticas sociais (MONTAÑO, 2002) se mostra inconsistente, o Estado é totalmente capaz de se autogestionar e administrar as políticas

sociais, o que ocorre é um consórcio neoliberal que incessantemente busca respectivamente sucatear a máquina pública, privatizá-la o máximo possível e depois criar a narrativa que tenta sustentar a necessidade de uma política social terceirizada, dependente e extremamente lucrativa para a iniciativa privada.

O discurso por trás da diversificação dos serviços. Como demonstrado durante a construção do MROSC, o discurso de diversificação presente na PNAS (BRASIL, 2004) foi intensamente influenciado pelo terceiro setor, deixar a idéia de diversificar âmbito dentro da política de assistência social, tornou-a um lar de ecletismos e interesses de instituições privadas dentro da máquina pública. Embora obtiveram consideráveis avanços no estudo e desenvolvimento de minorias oprimidas e setores marginalizados da classe trabalhadora, essas conquistas não se deram graças ao setor das OSCs interessado em autocrescimento através de recursos estatais, mas de movimentos sociais que lutam diariamente por maiores e melhores direitos sociais. As entidades de grande porte, com recursos técnicos e financeiros usam do discurso de diversificação para fomentar dezenas de elementos pertencentes a ideologia liberal, como o mito do empreendedorismo e às ações de cunho policialescos (como as visitas e acompanhamentos familiares executados por entidades), ou até mesmo suas doutrinas religiosas. Tudo isso com o discurso sustentado na “diversidade territorial” que estas entidades podem oferecer.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi analisar as premissas das parcerias público-privadas e a repercussão dessas parcerias na força de trabalho da política de assistência social da cidade do Rio. Ao longo do estudo, foi observado um conjunto de determinantes imputados sobre a força de trabalho no serviço público, em especial após a contrarreforma do Estado e com o implemento do receituário neoliberal sobre a estrutura do serviço público.

Vale ressaltar que a avalanche privatista que precariza o estado brasileiro e desarticula suas políticas não surgiu de forma mística ou natural. Ela foi arbitrariamente planejada e desenvolvida ao longo da segunda metade do século 20. Durante o estágio do capital intitulado Capitalismo Tardio, Mandel (*apud* BEHRING, 1998) avança ao explicar como a noção de equilíbrio econômico no modo de produção capitalista é totalmente contrária à sua própria existência.

Com o aprimoramento no “arsenal de possibilidades” (BEHRING, 1998, p. 116) de exploração do trabalho e o desenvolvimento de empenhos tecnológicos mais em favor do superlucro do que no aprimoramento da vida do proletário. A modernização conservadora das políticas sociais entra na era do capitalismo de monopólios e usa desta própria ferramenta do Estado para manutenção e intensificação da exploração de mão de obra.

Somados a uma conjuntura política oferecida pela luta em prol da redemocratização do Brasil, as políticas sociais, em especial a Seguridade Social brasileira, torna-se uma arena de disputa entre a defesa dos direitos sociais universalmente orgânicos e totalizantes, e a reforma de Estado que não abria mão da política neoliberal que estava por vir.

Enfim, a Constituição Cidadã gerou um documento com novos princípios dentro das políticas sociais, tais como universalização de atendimento, ampliação de serviços, etc., mas com velhos atores de costumes políticos condizentes com o capital monopolista, particularmente o viés privatista e de buscar extrair qualquer fonte possível de lucro sobre estas políticas.

A seguridade social se constituiu sobre esses princípios contraditórios e avançou ampliando e desenvolvendo seu campo de atuação (novos serviços de saúde, assistência social e previdência social) assim como seu potencial lucrativo para o mercado financeiro (as organizações empresariais que lucram com serviços ligados a saúde e previdência

social), uma vez que a disputa pelo serviço público se dá também em meio a interesses privados.

Com isso, constrói-se uma política de assistência social extremamente alinhada ao viés universalizante e com uma perspectiva de contínua ampliação. Tendo, porém, seus princípios afetados por uma semiologização resignificante capaz de transformar a estrutura da assistência social, que em tese é incapaz de gerar lucro (MONTAÑO, 2002), em uma política gerenciada executada em maior parte por organizações privadas (PEREIRA, 2018).

Com a política de assistência social inserida na seguridade social, a proteção social no Brasil passa a atuar de forma ampliada e integrada. Martins (2022) aponta que com o desenvolvimento capitalista aparecem novas demandas para o Estado e para as políticas sociais, uma delas é entender o papel das políticas sociais na regulação do exército industrial de reserva. Embora o entendimento do capital de que esta importante ferramenta do Estado também tivesse outras funções já emergia de forma orgânica durante a virada do século.

Vale registrar a manifestação do uso das políticas sociais como instrumento do capital durante a criação do Programa Nacional de Publicização (ANDRADE, 2015), o mesmo ocorreu em 1998, após uma gestão federal que entendia que o estado brasileiro era incapaz de se autogerir. Para além, segundo o governo da época, as políticas sociais necessitavam fundamentalmente das organizações privadas (sem fins lucrativos) para ampliar seus serviços (ANDRADE, 2015).

O processo de privatização do estado brasileiro por meio de medidas jurídicas, políticas e de gestão neoliberal foi conceituada entre os pesquisadores como a "contrarreforma do Estado" (BEHRING; BOSCHETTI, 2011), sendo esse fundamental para preparar um terreno fértil e cultivá-lo através da contínua ampliação das políticas sociais com vistas a um projeto societário privatista e lucrativo para o capital.

A cidade do Rio de Janeiro, enquanto metrópole, vivenciou constantes transformações no perfil da política de assistência social. Passando de uma região com forte influência católica na política, através das instituições que se tornaram autarquias públicas, até a modernização conservadora da ascensão das ONGs e seu ecletismo na oferta de serviços (RIO, 2018).

Com isso, observa-se a transformação de cidade com um dos maiores índices de desigualdade territorial (com uma grande quantidade de favelas) (RIO, 2018), tendo sua

política de assistência social se ampliando às custas de serviços terceirizados. Uma vez que o modelo de desenvolvimento e ampliação da política proposto na Loas (BRASIL, 1993) e posteriormente na Pnas (BRASIL, 2004) foi convenientemente adequado à uma dinâmica de gestão e estruturação desarticulada e fragmentada.

Logo a cidade do Rio teve a gestão de seus serviços socioassistenciais cada vez mais dependente de contratações temporárias, convênios, terceirização de recursos estruturais, etc., chegando ao ponto de afetar diretamente a estrutura de sua força de trabalho.

Uma das estratégias adotadas pela gestão da política de assistência social da cidade do Rio foi a incorporação do índice de Desenvolvimento Humano como indicador da situação de pobreza nos territórios, e, com isso, o trabalho seletivo destacando e direcionando seus recursos humanos para os mesmos. Ou seja, utilizando sua força de trabalho de forma estratégica dentro da descentralização territorial.

Essas ações refletem um maior profissionalismo e empenho técnico dentro da execução dos serviços, porém, politicamente, elas também expressam as contradições da desigualdade do capital dentro da sua lógica de reprodução da mercadoria força de trabalho.

Uma vez que a perpetuação da pobreza de diferentes formas e em diferentes territórios também são expressão da exploração de mão de obra destes locais, esse ciclo não se finda de forma reativa ou remediada, mas se inicia dentro do processo de exploração da força de trabalho e desenvolvimento das ações voltadas para máxima efetivação da reprodução desta força, com o objetivo de manter o desenvolvimento da mercadoria força de trabalho em plena disposição para o capital (BARROS, 2019).

Essas ações refletem os cenários para a força de trabalho da PAS da cidade do Rio, que aqui se propõem pontuar especialmente a flexibilização da força de trabalho em seu grau mais elevado de complexidade.

O capital financeiro dita, por meio de seus consórcios organizados na sociedade civil, regras a serem seguidas pelo Estado. Demandava-se um perfil de força de trabalho que fosse altamente maleável não só em suas formas de contratação, fontes de recursos ou especialização técnica, mas também nas condições de trabalho no que diz respeito a carga horária, salário, polivalência de função e que fosse passiva de desregulação de leis trabalhistas.

A PAS da cidade do Rio reproduziu, durante o ano de 2019, uma lógica

produtivista e de busca pelo desenvolvimento e ampliação de si mesma de forma desregulada ao ponto de se tornar imagética. O próprio Plano Municipal (RIO, 2018) apontava a descontinuidade dos profissionais como desafio a ser superado, porém estes dados são apenas a ponta do iceberg do processo de exploração da força de trabalho. Com a pesquisa sobre a característica da força de trabalho da PAS da cidade do Rio pode-se observar diferentes jornadas de trabalho, a intensificação das atribuições de funções e a danificação dos direitos trabalhistas em diversos setores, deste os trabalhadores estatutários até os terceirizados.

Essa condição flexível, atrelada ao gerencialismo, expressa a profunda lógica mercadológica e demanda dos trabalhadores da PAS sua forma mais variada de exploração de força de trabalho e filtra suas perspectivas desinteressantes para administração pública, como afirma Martins:

Gradativamente, a tecnocracia vai ganhando território e impondo padrões e comportamentos, contribuindo para mudança de perfis profissionais e técnicos. Ao desenvolver ações focalizadas nas mais diversas áreas, ao menos a necessidade de reconhecimento de demandas históricas, em seu discurso, gradativamente o governo incorpora grupos com políticas seletivas, com reconhecimento e com o financiamento das ONGs, com a associação de entidades privadas como prestadoras de serviços, de organizações religiosas, criando, assim, uma órbita gravitacional de apoio (MARTINS, 2022, p. 95).

Adianta na pesquisa, estudar as formas de convênio e a contratação da força de trabalho possibilitou entender o que deu origem a esta dinâmica. Historicamente, as entidades do terceiro setor da cidade do Rio cultivam relações próximas entre a administração dos serviços públicos e seus projetos societários, muitas dessas entidades existem a tantos anos que antecedem a criação do próprio termo “terceiro setor” (RIO, 2018).

Com o avanço da PAS na cidade do Rio, novas formas de estruturação do financiamento, gerenciamento de recursos, monitoramento, avaliação e participação social surgiram. Por meio delas as entidades não foram apenas se moldando mas também impondo inteiramente seus preceitos ideológicos (MONTAÑO, 2002). Ou seja, diferente do entendimento funcionalista da Pnas de que a sociedade civil organizada se molda e participa aberta e democraticamente das decisões da política, estas entidades que compõem a sociedade civil (assim como outras também que representam os trabalhadores) executam a discussão sobre a gestão da PAS de forma ideológica.

Essa disputa societária traçada nos primeiros governos petista foi manifestada no MROSC (BRASIL, 2014b) e sucedida em prol dos defensores de uma política mais

desregulamentada e aberta à privatizações, mas que tratasse o Estado como um responsável de monitoramento e avaliação da mesma, algo que circunstancialmente não se efetivou com tanta maestria (vide as pesquisas em torno da participação das entidades conveniadas no Controle Social da política) (LARA, 2019).

A disputa no âmbito do poder público sobre como se daria os convênios na PAS significava não só a ampliação dessa política, mas também a sobrevivência dessas entidades, uma vez que o Estado era um financiador fundamental de seus serviços e recursos. Todas as ONGs que celebraram convênios tinham como garantia o financiamento estatal e às vezes até executavam uma contrapartida com recursos estruturais próprios (MONTAÑO, 2002).

Assim, cultivou-se uma relação desigual em que o Estado, a partir dos fundos públicos, financiava muitas entidades e demandava uma contrapartida de administração de serviços para tentar tapar o rombo que a contrarreforma tem realizado. Hoje, concretamente pode-se afirmar que a PAS não só é capaz de se autogerir mas também de traçar um plano de estatização integral de seus recursos (SALVADOR, 2008).

Ao contrário do que é popularmente pregado no meio do terceiro setor, o Estado é sim capaz de ampliar e desenvolver suas políticas sociais sem se sustentar em convênios ou terceirizadoras de mão de obra ou planos de privatizações de serviços (MONTAÑO, 2002).

Por fim, é importante pontuar que assim como as expressões da questão social navegam na dialética do capital, as políticas sociais enquanto ferramentas do Estado e a força de trabalho componente deste meio, enquanto mercadoria dentro do processo de produção de mais valor, seguem em constante movimento.

A cada ano, os trabalhadores produzem mais tecnologias voltadas para a satisfação das necessidades do capital, em um sistema de Estado neoliberal que busca incessantemente o lucro. A partir disso, novos empenhos tecnológicos já são uma realidade na vida dos trabalhadores: teletrabalho, contratos intermitentes, novas legislações de venda da força de trabalho (como Microempreendedor Individual – MEI), etc (PRAUN; ANTUNES, 2020). E essa conjuntura caminha a passos largos rumo ao serviço público. Uma vez que não existem limites dentro de uma lógica de administração mercadológica, e como foi problematizado nesta pesquisa, é esta lógica que é desenvolvida dentro da força de trabalho da PAS.

A pesquisa realizada deixa uma abertura de perspectiva rumo às novas formas de

exploração da força de trabalho desenvolvidas no capitalismo, e demarca uma linha política antagônica ao sistema sociometabólico do capital.

REFERÊNCIAS

- ABRAMIDES, Maria Beatriz Costa; CABRAL, Maria do Socorro Reis. Regime de acumulação flexível e saúde do trabalhador. **São Paulo em Perspectiva**, v. 17, p. 3-10, 2003.
- ANDRADE, Renato. **Serviço Social, Gestão e Terceiro Setor**. São Paulo: Saraiva, 2015.
- ANTUNES, Ricardo. **O Privilégio da Servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. 2a edição. São Paulo: Boitempo, 2020.
- BARROS, Albani de. **Mercadoria Força de Trabalho: apontamentos sobre o consumo do tempo de vida pelo capital**. Maceió: Coletivo Veredas, 2020.
- BARROS, Albani de. **Precarização: degradação do trabalho no capitalismo contemporâneo**. Maceió: Coletivo Veredas, 2019.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9a edição. São Paulo: Cortez, 2011.
- BERWIG, Solange Emile; CARRARO, Gissele. **A Gestão da Força de Trabalho na Esfera Pública no Brasil**. VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas - JOINPP, Maranhão, ago. 2017.
- BONFIM, Paula. Entre o público e o privado: as estratégias atuais no enfrentamento à questão social. Santa Catarina: **Revista Katálysis**, vol.13, n.2, p. 270-275, jul./dez. 2010.
- BORIN, Tatiana. Megaeventos esportivos no Rio De Janeiro: continuará a cidade, maravilhosa?. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 69-87, jan./jun. 2014.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL, Ministério da Cidadania. **Censo SUAS 2019**, 2022. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/portal-censo/>>. Acesso em: 20 de dez. de 2022.
- BRASIL, Presidência da República. **Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Lei n. 13.204, de 14 de dez. de 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Ratifica e reconhece as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e fundamental do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em consonância com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOBRH/SUAS**, Resol. n. 9, de 15 de abril de 2014a.

BRASIL. Ministério de desenvolvimento social e combate à fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)** - Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social. Brasília: PNAS**, 2004.

BRASIL. Presidência da República. **Acrescenta dispositivo à Lei no 8.662, de 7 de junho de 1993, para dispor sobre a duração do trabalho do Assistente Social**, Lei n. 12.317, de 26 de ago. de 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil**, Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014b.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, Lei n. 8.742, de 7 de setembro de 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. **Aprova a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais**. Brasília, 2009.

BRAZ, Marcelo; NETTO, José Paulo. **Economia Política: uma introdução crítica**. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2012. (Biblioteca básica de Serviço Social; v.1)

CARVALHO, Raul; IAMAMOTO, Marilda Villela. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 41ª edição. São Paulo; Cortez, 2014.

CIEDS, Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável. **Cogestão das Ações de PSB e de PSE-MC na área de atuação da primeira coordenadoria de assistência social (1ª CAS)**. Termo do convênio, nº0132/2017, v.1, p. 1 a 47, setembro. 2018.

COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO (COP-RJ). **Dossiê Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro**. 92f. Rio de Janeiro, Junho de 2012. Disponível em: <<http://comitepopulario.wordpress.com/2012/04/20/baixar-ago-dossie-megaeventos-e-violacoes-dos-direitos-humanos-no-rio-de-janeiro/#comments>> . Acesso em: 13 de jan. de 2023.

COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO (COP-RJ). **Dossiê Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro**. 92f. Rio de Janeiro, junho de 2012. Disponível em: <<http://comitepopulario.wordpress.com/2012/04/20/baixar-ago-dossie-megaeventos-e-violacoes-dos-direitos-humanos-no-rio-de-janeiro/#comments>> . Acesso em: 13 de jan. de 2023.

violacoes-dos-direitos-humanos-no-rio-de-janeiro/#comments> . Acesso em: 13 de jan. de 2023.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Cidadania e Modernidade**. São Paulo: Perspectivas, v.22, p. 41-59, 1999.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH Anotada e Comentada** – Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

FILHO, Adilson Vaz Cabral; FERREIRA, Gildete. **Movimentos Sociais e o Protagonismo das Pessoas com Deficiência**. Rev. Ser Social, Brasília, v. 15, n. 32, p. 93-116, jan./jun. 2013.

FLEURY, S. **Estados sem cidadãos: seguridade social na américa latina**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FLEURY, S. **Seguridade social, um novo patamar civilizatório**. In: DANTAS, B.; CRURÊN E.; SANTOS, F.; LAGO, G. Ponce de Leon. (Org.). **A Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois - Os cidadãos na carta cidadã**. 1a ed. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, p. 178-212.

GIOVANNI, Di Geraldo. **As Estruturas Elementares das Políticas Públicas**. Caderno de Pesquisas, n.82. NEEP/UNICAMP: 2009

GORENDER, Jacob; ALMEIDA, Josué de. **Manual de Economia Política**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editorial Vitória Ltda, 1961.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 13a edição. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

IAMAMOTO, M.V; CARVALHO, R. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 41a Edição. São Paulo: Cortez, 2014.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço social em tempos de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 6a edição. São Paulo: Cortez, 2015.

LARA, M. F. A. **A implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) na assistência social do município de São Paulo: uma análise dos discursos de profissionais do SUAS**. 2019. 178 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) - Instituto de Psicologia, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2019.

LIGUORI, G; PASQUALE, V. **Dicionário Gramsciano (1926-1937)**. 1a Edição. São Paulo: Boitempo, 2017.

LOPES, Matheus Rosetti; MARTINS, Valter. **Tensões Entre Neoliberalismo e Serviço Social: a transformação das políticas sociais e a precarização do trabalho**. XXIII Seminário de ALAEITS, Montevideu, v. 1, n. 1, p. 1-14, nov. 2022.

LOPES, Matheus Rosetti; MARTINS, Valter. **Terceiro setor: ensaios sobre a relação do terceiro setor com as políticas sociais**. IV Congresso internacional de política social e serviço social, Paraná, v. 1, n. 1, p. 1-12, mai. 2022. Disponível em: <<http://www.uel.br/pos/sersocial/pages/congresso/anais-2022/eixo-01---politica-social-seguridade-social-e-protecao-social.php>> Acesso em: 23 de out. 2022.

ROSETTI, Matheus; MARTINS, Valter. Terceiro setor: ensaios sobre a relação do terceiro setor com as políticas sociais. **IV Congresso internacional de política social e serviço social**, Paraná, v. 1, n. 1, p. 1-12, mai. 2022.

MARTINS, Valter. O modelo de proteção social brasileiro: notas para a compreensão do desenvolvimento da seguridade social. **Rev. Bras. de Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 137-158, jan./jun. 2011.

MARTINS, Valter. **O trabalho do assistente social no fio da navalha**: os desafios do cotidiano e a performatividade. Rio de Janeiro: Autografia, 2022.

MÉSZÁROS, I. **Para além do Capital**: Rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social**. 3a Edição. São Paulo: Cortez, 2002.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 3a edição. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. v.1. São Paulo: Cortez, 2006.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. **Política nacional de assistência social e território**: um estudo à luz de David Harvey. Tese [Doutorado]. IPPUR/UFRJ. 2009. Disponível em: <https://observatoriodasmetroles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/politica_nacional_de_assistencia_social_e_territorio_harvey.pdf> Acesso em: 28 jan. 2023.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. Rede socioassistencial e sociedade civil na PNAS –sobre fragmentações do “público” e do “privado” na vida social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 17, p. 446-457, 2018.

PRAUN, Luci. ANTUNES, Ricardo. A demolição dos direitos trabalhistas na era do capitalismo informacional digital. In: NOGUEIRA, A.M. [et al.]. **Uberização, Trabalho digital e Indústria 4.0**. São Paulo: Boitempo, 2022, p. 159-179.

QUANTO Vale ou é Por Quilo?. Direção: Sérgio Bianchi. Agravo Produções Cinematográficas S/C Ltda. Rio de Janeiro: RioFilme, 2005. 1 DVD.

Quem somos. Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável - CIEDS, Rio de Janeiro, 09 de mar. de 2023. Disponível em: <<https://www.cieds.org.br/quem-somos>>. Acesso em: 09 de mar. de 2023.

RIBEIRO, D. **Estado e capital em István Mészáros**. 1a Ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014

RIO DE JANEIRO, Prefeitura da Cidade. **Portal da Transparência**, 2022. Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia>>. Acesso em: 20 de dez de 2022.

RIO DE JANEIRO, Prefeitura da Cidade. Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos - SMASDH. **Plano Municipal de Assistência Social 2018 a 2021**, 2021. Disponível em: <<http://cmasrio.blogspot.com/p/o-cmas.html>>. Acesso em: 20 de abril de 2021.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 25.043, de 25 de janeiro de 2005. **Dispões sobre a codificação institucional da fundação municipal Lar Escola Francisco de Paula**. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 25 jan. 2005. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2005/2505/25043/decreto-n-25043-2005-dispoe-sobre-a-codificacao-institucional-da-fundacao-municipal-lar-escola-francisco-de-paula>> . Acesso em: 17 mar. 2023.

RIO DE JANEIRO. Resol. nº 45, de 18 de junho de 2018. **Aprova o Plano Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro 2018/2021**. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 18 jun. 2018. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smas/exibeconteudo?id=9286806>> . Acesso em: 10 abr. 2022.

RIO DE JANEIRO. Resol. nº 45, de 18 de junho de 2018. **Aprova o Plano Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro 2018/2021**. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 18 jun. 2018. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smas/exibeconteudo?id=9286806>> . Acesso em: 10 abr. 2022.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público no Brasil: Financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007)**. 2008. Tese (Doutorado em Política Social) - Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil**. Serviço Social em Revista, Londrina, v. 14, n. 2, p. 4-22, jan./jul. 2012.

SILVA, Maria A. Moraes. O estado e a reprodução da força de trabalho. **Perspectivas**: Revista de Ciências Sociais, v. 7, 1984.

SILVA, Robson. As relações entre Estado e Sociedade Civil na implementação da PNAS na perspectiva do SUAS. **Revista Serviço Social em Debate**, v. 5, n. 2, 2022, p. 35-48, 2022.

SANTOS, Douglas Alves. **O Brasil e a Reforma do Estado: as transformações nas relações de trabalho e os desafios para o serviço social na contemporaneidade**. Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social – ENPESS. Vitória, 2018.

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

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de ação individual a direito social. **Rev. Bras. de Direito Constitucional** - RBDC, São Paulo, v. 1, n. 10, p. 435-458, jul./dez. 2007.

SANGLARD, Gisele; FERREIRA, Luiz Otávio. **Pobreza e filantropia: Fernandes Figueira e a assistência à infância no Rio de Janeiro (1900-1920)**

VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. Pobreza e assistência no Rio de Janeiro na Primeira República. **História, Ciências, Saúde** – Manguinhos, Rio de Janeiro, v.18, supl.1, dez. 2011, p. 179-197.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2006.