

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL

Geíza Taianara da Silva

**ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL COM VIÉS RELIGIOSO EM JUIZ  
DE FORA: O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL EM  
UM CENÁRIO DE HEGEMONIA DO TERCEIRO SETOR**

JUIZ DE FORA

2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL

Geíza Tainara da Silva

**ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL COM VIÉS RELIGIOSO EM JUIZ  
DE FORA: O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL EM  
UM CENÁRIO DE HEGEMONIA DO TERCEIRO SETOR**

Trabalho elaborado para obtenção do título de especialista, para o curso de Especialização “Serviço Social, Política Social e o Processo de Supervisão de Estágio” apresentado à Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Orientador(a): Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Lúcia Duriguetto.

JUIZ DE FORA

2019





**Geíza Taianara da Silva**

**ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL COM VIÉS RELIGIOSO EM JUIZ  
DE FORA: O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL EM  
UM CENÁRIO DE HEGEMONIA DO TERCEIRO SETOR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Política de Ação do Serviço Social, como requisito para obtenção do título de especialização em Política Social, Serviço Social e Processo de Supervisão de Estágio na Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora (segunda turma).

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado em 12/12/2019, por banca composta pelos seguintes membros:

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Nicole Oliveira Silva

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Maria Lúcia Duriguetto

Nota obtida: 9,00

Juiz de Fora  
Dezembro de 2019

## RESUMO

Esse estudo, particulariza as contradições que incidem sobre o exercício profissional do assistente social, inserido em Organizações da Sociedade Civil de cunho religioso. Parte de uma análise sócio histórica sobre a construção das políticas de assistência social, e as constantes inflexões sofridas por estas com as reformas do Estado. Realiza uma contextualização dessa política no âmbito municipal da cidade de Juiz de Fora, e aprofunda o debate, desenvolvendo a reflexão acerca das frentes de atuação assumidas pelo profissional assistente social, inserido nesse espaço sócio ocupacional. O texto apresenta os limites e possibilidades para a atuação profissional, diante desse cenário de hegemonia do terceiro setor na sociedade capitalista, que incide diretamente na contradição existente no mundo do trabalho. E partindo dessa análise de conjuntura, identifica os rebatimentos incidentes sobre o exercício profissional dentro das entidades filantrópicas com viés religioso, em um contexto de aprofundamento do conservadorismo. Por conseguinte, resgata no Projeto Ético-Político Profissional do Serviço Social, os valores e princípios necessários para a construção de estratégias e táticas possíveis ao enfrentamento desse cenário.

*Palavras-chave:* serviço social, assistência social, terceiro setor, competências profissionais, projeto profissional crítico.

## ABSTRACT

This study details the contradictions inciding on the praxis of social workers at religious civil society organisations. Stemming from a socio-historic analysis of the construction of social work policies and the constant inflections these suffer as a result of state reform, it accomplishes a broad contextualisation of said policies at the local level in the city of Juiz de Fora, then deepening the discussion, developing a reflection about the work fronts taken on by the social worker located at this kind of socio-occupational space. The text presents the limits and possibilities for professional intervention facing this scenario of hegemony of the third sector in a capitalist society, inciding directly on the contradiction found in the workplace. Then, starting from this conjunctural analysis, places the limitations for the social worker in a philanthropic entity with a religious bias and in a context of deepening conservatism. Wherefore the Ethico-Political Project of the Social Work Professional is recalled, with the values and principles needed for the construction of strategies and feasible tactics to face this scenario.

Keywords: social work, social assistance, third sector, professional attributions, critical professional project.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AABB	Associação Atlética Banco do Brasil
ADRA	Agência Humanitária da Igreja Adventista do Sétimo Dia
AMAC	Associação Municipal de Apoio Comunitário
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CEBAS	Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social
CENTRO POP Rua	Centro de Referência Especializado para Pessoa em Situação de Rua
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMAS/JF	Conselho Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
COEGEMAS	Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
FMI	Fundo Monetário Internacional

FNTSUAS	Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS
FNUSUAS	Fórum Nacional dos Usuários do SUAS
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEGS	Instituto dos Empreendedores e Gestores Sociais
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
ONG's	Organizações Não Governamentais
OS	Organização Social
OSC's	Organizações da Sociedade Civil
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PBF	Programa Bolsa Família
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PETI	Programa De Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PIBJF	Primeira Igreja Batista de Juiz de Fora



PJF	Prefeitura de Juiz de Fora
PMAS	Plano Municipal de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
SAS	Secretaria de Assistência Social
SDS/JF	Secretaria de Desenvolvimento Social de Juiz De Fora
SEBES	Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social
SEDESE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SINIBREF	Sindicato das Instituições Beneficentes, Religiosas, e Filantrópicas de Minas Gerais
SINTIBREF	Sindicato dos Empregados em Instituições Beneficentes Religiosas e Filantrópicas do Estado de Minas Gerais
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SPS	Secretaria de Política Social
SUAS	SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

## SUMÁRIO

### CAPÍTULO I

1. INTRODUÇÃO.....09
2. A DETURPAÇÃO DO CONCEITO SOCIEDADE CIVIL PELOS INTERESSES CAPITALISTAS E A INCORPORAÇÃO DESTE CONCEITO PELO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....15
3. IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....21
  - 3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM JUIZ DE FORA.....25
  - 3.2 IMPACTOS DA INTENSIFICAÇÃO DO PROCESSO DE CONTRA REFORMA DO ESTADO NO SUAS.....29

### CAPÍTULO II

4. CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM JUIZ DE FORA: SURGIMENTO DO MUNICÍPIO E ÍNDICES POPULACIONAIS.....42
  - 4.1 RESGATE HISTÓRICO DA IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO.....43
  - 4.2 A FILANTROPIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM JUIZ DE FORA.....50
  - 4.3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL MUNICIPAL NA ATUAL CONJUNTURA.....54

### CAPÍTULO III

5. ENTIDADES FILANTRÓPICAS DE CUNHO RELIGIOSO EM JUIZ DE FORA: DEFINIÇÕES NORMATIVAS, CERTIFICAÇÕES E TITULAÇÕES QUE REGULAMENTAM A FILANTROPIA.....58

5.1 MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (MROSC).....	62
5.2 IMPLANTAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE CRISTÃ RESTITUIR.....	66
5.3 ATUAÇÃO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL DENTRO DO “TERCEIRO SETOR”.....	71
<b>6. CONCLUSÃO.....</b>	<b>79</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>81</b>

## CAPÍTULO I

### 1 INTRODUÇÃO

O trabalho ora apresentado, constitui-se enquanto um dos requisitos para conclusão do curso de especialização em “Serviço Social, Política Social e o Processo de Supervisão de Estágio”, onde na escolha do objeto de pesquisa considerei as aulas expositivas, tanto durante a graduação quanto durante a ministração do curso de especialização. Nelas, os professores enfatizaram acerca da necessidade do assistente social estar em constante reflexão sobre o seu objeto de trabalho, o seu exercício profissional, o seu plano de trabalho e a sua intervenção, desenvolvendo a capacidade investigativa, realizando constantemente a sistematização das suas atividades, através do diário de campo, da reflexão crítica, contribuindo para uma atuação reflexiva e orientada segundo o projeto ético-político profissional.

Desse modo, o objeto de estudo proposto, é o exercício profissional do assistente social nas organizações da sociedade civil com viés religioso no âmbito de Juiz de Fora, realizando uma análise a partir da minha experiência profissional dentro da Associação Beneficente Cristã Restituir, implantada no município através da Primeira Igreja Batista de Juiz de Fora (PIBJF). A proposta desse estudo detalhado acerca do meu exercício profissional na referida Organização da Sociedade Civil (OSC), parte da consideração de que a particularidade em que me encontro reflete também uma universalidade, na medida em que demais assistentes sociais, inseridos em espaços sócio ocupacionais similares, enfrentam desafios correlatos aos que tenho encontrado durante a atuação profissional nessa instituição.

Essa percepção foi sendo desenvolvida durante a participação no curso de especialização, e se confirmou a partir dos debates ocorridos nas plenárias do Conselho Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora (CMAS/JF), na qual me tornei conselheira representando o Conselho Regional de Serviço Social (CRESS) seccional Juiz de Fora, no mandato de 2018 a 2019. Os debates suscitados pelos representantes de entidades beneficentes, denominados no CMAS/JF como representantes da sociedade civil, explicitavam que os desafios postos às OSC's expressavam uma relação que refletia essa universalidade. Os relatos de contratação de assistente social com carga horária reduzida, para cumprir a necessidade legal de atendimento a uma equipe

mínima, o questionamento da autonomia profissional do assistente social, a relação das requisições dos empregadores com os objetivos religiosos da instituição, entre outras que serão descritas na execução dessa pesquisa, constituem-se como exemplo dessa questão.

A aproximação com o tema “Organizações da Sociedade Civil com viés religioso: o exercício profissional do assistente social em um cenário de hegemonia do terceiro setor”, ocorreu também a partir do contexto vivenciado dentro da minha atuação profissional, enquanto assistente social atuante em entidade filantrópica conveniada com o poder público. Com a reconfiguração das parcerias “público-privado”, através lei Nº 13.019/2014, instituída como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), as entidades filantrópicas do município sofreram grande impacto . A adesão à essa regulamentação pelo município de Juiz de Fora, ocorreu através do Decreto 47.132/2017, que regulamentou a lei em Minas Gerais, onde a Prefeitura de Juiz de Fora (PJF) através da Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS) reestabeleceu as parcerias com as entidades, utilizando como instrumento os denominados editais de chamamento público.

Esse processo gerou grande impacto nas ofertas dos serviços Socioassistenciais das instituições filantrópicas, encerrando convênios antigos, e estabelecendo novas parcerias com instituições sem histórico de atendimento no município. Além disso, passou a legitimar que os serviços prestados pelos equipamentos CRAS, CREAS e CENTRO POP, fossem executados por OSC’S, através de abertura de edital para seleção pública de uma entidade que assumisse essa execução. Importante ressaltar que tais serviços são de prestação direta pelo poder público, conforme preconiza a LOAS e a NOB/SUAS.

Somente essa medida, já abre um importante debate sobre a filantropização da assistência social presente no município, onde historicamente, a maior parte dos serviços socioassistenciais foram prestados pela Associação Municipal de Apoio Comunitário AMAC, em uma configuração deturpada com o poder público, que instituiu a entidade para a prestação dos serviços Socioassistenciais de forma indireta. Não bastasse isso, o MROSC não somente normatiza essa filantropização, como oferece subsídios para a política municipal de assistência social se tornar pautada em valores religiosos. Através dos editais de chamamento público, os serviços que eram de prestação da AMAC sofreram um intenso remanejamento, passando a execução para entidade filantrópica de cunho religioso que não possuía inscrição no CMAS/JF. Ainda

assim, em um movimento de deslegitimação dos trabalhos do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS/JF), tal entidade concorreu e ganhou em primeira análise a maioria das ofertas Socioassistenciais que estiveram em disputa nos editais. Posteriormente, com a organização política das entidades do município, durante período de vigência dos editais, a entidade religiosa perdeu alguns serviços no período de recursos. No entanto, permaneceu com a execução das principais ofertas que estavam em disputa, tais como os serviços de proteção especial de abrigamento para adultos.

Portanto, a necessidade desse estudo vem em conformidade também com o crescimento das políticas de desregulamentação do Estado, caracterizando um cenário de hegemonia do chamado “terceiro setor”, através do fortalecimento e do crescimento das OSC’s como executoras de políticas públicas. A desresponsabilização do Estado, formalizada em leis, como no caso do MROSC que vem legitimando a transferência do fundo público para o privado, reflete um grande retrocesso. Esse, por sua vez, está alinhado com os objetivos da lógica neoliberal, atendendo à exigências de organismos internacionais.

Frente a isso, encontra-se o profissional assistente social, enquanto trabalhador assalariado, vendedor da sua força de trabalho. Essa configuração, importante nessa análise, revelou nesse cenário de disputa pelo fundo público – conforme visto em Juiz de Fora com a implantação do MROSC – uma movimentação dos assistentes sociais em defesa de seus postos de trabalho. Na mesma medida, houve o surgimento dessa instituição religiosa sem histórico de atuação no município, ofertando-se como campo de inserção profissional para assistentes sociais, implantando atividades através de sua igreja, para concorrer à parcela do fundo público disponível para a prestação de serviços socioassistenciais. Importante ressaltar que a defesa do posto de trabalho é articulação legítima da classe trabalhadora – desde que não seja por intermédio de ações antiéticas e conflitantes com os valores e princípios profissionais, que na nossa profissão encontram-se descritos no Código de Ética. Desse modo, a defesa do campo de atuação ou do espaço sócio ocupacional em que atua o assistente social, não está sendo questionada nesse estudo.

Considerando toda a conjuntura apresentada através desse processo, torna-se imprescindível a análise da atuação profissional do assistente social, dentro dos espaços sócio ocupacionais das OSC’s. Principalmente quando estas, tem impregnado em sua gênese o viés religioso, uma vez que isso determina acerca dos princípios e valores que nortearão as ações destas instituições. De modo que, tais valores e princípios, alinhados

também aos interesses empresariais, podem acabar influenciando sobre a ação profissional do assistente social. Considerando também o recente processo eleitoral brasileiro, em que vivenciamos uma ascensão da extrema-direita, com propostas claramente de aprofundamento da Reforma do Estado, a necessidade desse estudo torna-se ainda mais imediata. A sinalização da intencionalidade do projeto neoliberal é de implantação de um Estado mínimo com retração significativa das funções do Estado. E isso se confirma, com o corte anunciado pelo governo federal no orçamento <sup>1</sup>da assistência social para 2019, no valor de R\$46,5 bilhões. O que reforça também a necessidade de análise sobre a atuação profissional, haja vista que este corte, associado aos cortes profundos de direitos trabalhistas e de benefícios, já vem sendo, e serão cada vez mais, alvos de rebatimentos no trabalho do assistente social.

Com a recente aprovação definitiva da Reforma Trabalhista, seguida da Reforma da Previdência, os projetos ultra liberais se materializam, já sinalizando que trarão rebatimentos expressivos no público-alvo das instituições filantrópicas, aumentando significativamente a procura pelos seus serviços, e intensificando o retrocesso na área da assistência social. Novamente, essa política volta a ser prestada como benemerência, benevolência e caridade, associadas com os elementos religiosos de ajuda e amor ao próximo, e com um retorno aprofundado ao conservadorismo, à culpabilização do indivíduo, ao primeiro damismo, revelando um direcionamento dos recursos da política de assistência social para programas focalizados, não contínuos, resgatando princípios e valores com os quais a profissão já havia rompido.

Outra motivação para a escolha do tema, se refere a quantidade inexpressiva de estudos acerca do exercício profissional do assistente social nas Organizações da Sociedade Civil com viés religioso em Juiz de Fora. As pesquisas realizadas, se pautaram em elencar um perfil dos profissionais inseridos nas diferentes organizações civis que atuam na área da assistência social, e seus principais enfrentamentos, muitas das vezes fazendo um recorte em âmbito mais abrangente, entrevistando os representantes da maior parte das entidades atuantes nessa política no município.

---

<sup>1</sup> O corte anunciado em 2018 para o orçamento da assistência social de 2019, estimado em R\$46,5 bilhões, está disponível em << <http://sindsascgdf.org.br/noticia/2018-10-31-16-2459-ataque-a-assistencia-> >> Acesso em: 10/08/2019. Importante informar que tão logo foi anunciado o corte no orçamento da assistência social, este foi amplamente contestado pelos diversos segmentos da sociedade civil, gerando articulação política e mobilização social. O CONGEMAS, o COEGEMAS, o FONSEAS, o FNUSUAS e o FNTSUAS foram alguns dos organismos sociais que lutaram pela reestabelecimento do fundo de assistência social, conseguindo minimizar os impactos desse corte com o reestabelecimento de parcela do fundo.

Portanto, a pesquisa ora proposta, se pautará em servir de complementaridade para as pesquisas já existentes, pautando-se na análise objetiva de uma única instituição, que possui em sua dinâmica o viés religioso. A referida pesquisa propõe elencar não só os embates para a profissão encontrados nesse campo, como também as estratégias de enfrentamento; as ações propositivas do assistente social; a dinâmica de funcionamento dos programas e serviços, e a articulação da entidade para que estes expressem também os valores, princípios e objetivos religiosos; a articulação desses elementos com a política de assistência social, em um cenário de enfrentamento à laicidade do Estado, e de crescimento da vinculação religiosa nos serviços socioassistenciais.

Essa sistematização, através de uma pesquisa em nível de conclusão de curso, permite ainda que outros profissionais inseridos em campos de atuação similares, obtenham dados e informações que contribuam também para o seu trabalho profissional. Além disso, estudo fornecerá para o curso de graduação, subsídios para pesquisas acerca dos campos de atuação do assistente social. A pesquisa será destinada a profissionais da área da assistência social inseridos em espaço sócio ocupacional correlato, ou que tenham como objeto de estudo o exercício profissional em Organizações da Sociedade Civil. E pretende contribuir, também, para a análise do processo de regulação das parcerias público-privado com as entidades de assistência social em Juiz de Fora, e os impactos dessa regulação na política de assistência social municipal.

O estudo se apresenta em 03 capítulos, onde o primeiro capítulo trata de apresentar o tema, esclarecendo ao leitor as diferenças teóricas quanto ao conceito de “terceiro setor” na concepção Gramsciana, e a banalização desse conceito em alinhamento aos interesses do sistema capitalista. Também apresenta um breve histórico da implantação do Sistema Único de Assistência Social, em um país tal qual é o Brasil, com dimensões territoriais continentais, e diferentes expressões da questão social. Correlaciona a sua construção com o seu imediato desmonte através das políticas de “contra reforma” do Estado.

O segundo capítulo contextualiza o tema com a conjuntura municipal, resgatando a implantação e a histórica prestação da política de assistência social em Juiz de Fora, a partir do viés filantrópico. Apresenta também a conjuntura de surgimento e implantação das entidades filantrópicas no município.

O terceiro capítulo apresenta o MROSC enquanto normativa que regulamenta as parcerias público-privado, corroborando a desresponsabilização do Estado, a



desregulamentação das políticas públicas, e o desvio do fundo público para ações fragmentadas e não contínuas, favorecendo os interesses do Grande Capital. Apresenta algumas certificações, titulações e reconhecimentos estatais prestados às entidades filantrópicas, como forma de reconhecê-las enquanto prestadoras de serviços de interesse público. Realiza uma análise acerca do terceiro setor e da apropriação ideopolítica do Capital pela sua maximização. Por fim, apresenta as frente de trabalho assumidas pelo assistente social atuando junto a Associação Beneficente Cristã Restituir, bem como o histórico de ação da entidade, sua área de atuação, seus programas, projetos e serviços. Realiza uma análise acerca dos impactos desse processo de chamamento público na atuação profissional do assistente social no município, revelando diferentes ações tomadas de forma coletiva e individualizada pela categoria para fazer frente a esse processo. Apresenta o projeto ético-político profissional enquanto proposta para uma atuação mais criativa, com ações propositivas, democratizantes, e mais claras de intencionalidade, sendo este propulsor para uma ação reflexiva e distanciada das ações pragmáticas do cotidiano.

## **2 A DETURPAÇÃO DO CONCEITO SOCIEDADE CIVIL PELOS INTERESSES CAPITALISTAS E A INCORPORAÇÃO DESTE CONCEITO PELO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

O fenômeno vivenciado na contemporaneidade denominado “terceiro setor”, utiliza equivocadamente a noção de “sociedade civil”, na medida em que incorpora a essa categoria uma nova interpretação, distanciada da análise crítica gramsciana de “sociedade civil”, dentro da teoria de “Estado ampliado”. Foi incorporado junto à essa categoria uma análise positivista, que dissolve as lutas de classe existentes dentro da sociedade civil e estabelece uma ideia de complementaridade das funções do Estado, de ajuda mútua e de uma relação pacífica entre as classes existentes, na busca pelo bem comum. (SANTOS, 2012)

Identificada como uma categoria que se põe em função da lógica neoliberal, a terminologia “terceiro setor”, segundo Duarte (2008 apud MACHADO, 2011) surgiu nos Estados Unidos em 1978 através do empresário John Rockefeller III. Definido como um espaço para além do Estado e do mercado, a categoria discutida divide a sociedade em setores, distanciando-se da perspectiva de totalidade. De modo que, no “terceiro setor” se localiza o espaço de atuação das instituições filantrópicas, das organizações da sociedade civil, das associações beneficentes, ou seja, as instituições não-estatais (privadas) e não-mercantis (que não visam lucro) (DURIGUETTO, 2007 apud MACHADO, 2011).

Essa definição no entanto, revela-se contraditória, pois, ao passo que o “terceiro setor” é entendido como autonomizado do Estado e do mercado e desarticulado do processo histórico de reforma do capital, conforme pontua Montañó (2010 apud MACHADO 2011), ele se apresenta eficaz na desresponsabilização do Estado, através da transferência para a sociedade e a culpabilização da mesma pela sua própria pauperização. Além de contar com parte de seu financiamento muitas vezes proveniente do poder público, através de benefícios, isenções fiscais, convênios e parcerias. Portanto, retomando o pensamento de Machado, ocorre uma “simbiose”, através do “acirramento da dependência de um sobre o outro, num jogo de interesses” (2011, p. 40). Montañó (2010 apud MACHADO, 2011, p. 14) ainda adverte que as instituições do “terceiro setor”, ora denominadas assim para englobar o conjunto de nomenclaturas que as designam, estão com sua “sobrevivência, seus projetos, seus recursos, sua

abrangência, e até suas prioridades”, condicionadas pela “política governamental”, não possuindo autonomia “nem prática, nem ideológica e muito menos financeira”.

O surgimento do “terceiro setor” ocorre a partir do processo de reestruturação produtiva do capital, que se faz necessário em virtude da queda elevada das taxas de lucro mundial, pautadas no modo de produção dentro do modelo taylorista/fordista, durante a década de 1960. Consequentemente, meados da década de 1970 marcam importantes mudanças no seio do modo de produção capitalista, que incidem não apenas na esfera da produção, mas na reprodução da vida social. Nesse processo, ocorre também a falência dos Estados de Bem-Estar Social nos diferentes países europeus em que este esteve implantado, promovendo um retorno a ideologia liberal, que mundialmente torna-se conhecido como neoliberalismo (MACHADO, 2011).

A crise dos *Welfare States* desencadeia uma “queda vertiginosa nos investimentos na área social, deslocando-os do âmbito público para o privado” (Idem, p. 21). Ocorre então, a substituição dos modelos já em falência, através do surgimento dos modelos de “acumulação flexível”, alinhados ao ideário neoliberal. Este último, utiliza-se de estratégias de legitimação, inclusive no plano ideológico, difundindo o ideário de “incentivo a individualização, ao subjetivismo e a fragmentação, geralmente relacionadas a uma tendência da pós-modernidade” (IDEM, 2011, p. 25).

Dentro desse contexto adverso, ocorre no cenário mundial, conforme nos sinaliza Montañó e Duriguetto, a abertura da economia para o mercado exterior e o capital especulativo internacional (2010 apud Machado 2011). Os impactos no plano econômico, conferidos por exigências de agências financeiras internacionais aos países periféricos, articularam mudanças significativas na estrutura dos Estados e das políticas sociais pelo mundo. (MACHADO, 2011).

Acerca do cenário brasileiro nesse processo Amaral afirma

[...] o crescimento da produtividade em meados da década de 1990 não foi estabelecida a partir do incremento massivo em maquinários, automação e altas tecnologias. Mas, o que a marca da Reestruturação Produtiva no país se deu com a redução de postos de trabalho, devido a introdução de novos processos de trabalho e métodos de gestão e, ainda, na transformação de trabalhadores assalariados para trabalhadores por conta própria. (apud Machado 2011, p. 26).

A partir de 1990, os impactos das alterações ditadas pelo grande capital passam a ser mais evidentes no Brasil, em virtude das duras críticas deste às recentes conquistas

da Constituição de 1988, em especial à Seguridade Social (MACHADO, 2011). Pautado no aparato político-ideológico neoliberal, o Brasil desencadeia diversas medidas políticas e econômicas que articulam uma “contra reforma” do aparelho do Estado. Notavelmente, com a transferência de responsabilidade do Estado para o setor privado, ocorrida nesse período, surgem as regulamentações e as definições de “terceiro setor” feitas pelo Estado, dentro de um contexto de parcerias com o setor público.

Apesar de todo o avanço histórico, e de toda a garantia e amplitude de direitos que a Constituição Federal de 1988, passa a conferir aos cidadãos brasileiros, a sua promulgação, não garantiu o rompimento do vínculo com esse ranço do modelo americano de sociedade civil que nos foi importado, compreendida enquanto sinônimo de entidade filantrópica. De tal modo que, no texto da constituição, admite-se a ideia de entidade beneficente de assistência social, conferindo à filantropia o direito a disputa pelo financiamento do Estado (SPOSATI, 2018).

Tal pensamento, foi tão arraigado pela política de assistência social, que o Conselho Nacional de Assistência Social, criado enquanto defensor, normatizador e fiscalizador da política de assistência, conferiu às Organizações da Sociedade Civil – em suas múltiplas configurações, entidades beneficentes, filantrópicas, religiosas; desde que sejam prestadoras de serviços socioassistenciais –, a qualidade de representantes da sociedade civil, tornando-conselheiras neste conselho. O que faz com que estas ocupem, o espaço legitimamente pertencente aos movimentos sociais, à sociedade civil organizada, aos fóruns que legitimam lutas sociais, às frentes populares, e ainda impossibilitam a ampliação dos assentos pertencentes aos trabalhadores da assistência social e aos usuários dessa política.

Coelho (2000), em sua pesquisa acerca do terceiro setor, revela-nos claramente, o direcionamento político dado pelas organizações financeiras internacionais, para o amparo e incentivo ao crescimento do “terceiro setor” no Brasil, demonstrando o caráter importado dessa simbiose entre Estado e Organizações da Sociedade Civil, em suas diferentes formas. Seu estudo aponta que, em acordo assinado em 1991 com a Secretaria Estadual de Educação do Estado de São Paulo, o Banco Mundial impôs um mapeamento das organizações não governamentais que atuavam com educação pré-escolar, a fim de liberar um recurso de 245 milhões, para a ser investido em melhoria do ensino básico. Desse valor, 15% dos recursos deveria ser repassado para as organizações não governamentais locais. No entanto, até 1994 ainda não havia sido realizado nenhum repasse, uma vez que o governo não sabia quantificar, nem

denominar tais instituições. A mesma autora relata que, nesse período, na área da assistência social – através da Secretaria do Bem Estar Social em nível estadual, e da Legião Brasileira de Assistência em nível federal – já eram realizadas parcerias e subvenções, destinadas a organizações não governamentais dessa natureza.

Contudo, o que se revela aqui, é a vinculação desse formato de organização social com o associativismo americano, que já era extremamente legitimado e utilizado em diversificadas áreas. Uma vez incorporado como parâmetro pelos organismos internacionais, este foi sendo transferido aos países que estavam sofrendo o processo de reestruturação pelas reformas neoliberais.

Assim, termo que ficou cunhado na nossa sociedade para reunir todos os formatos de instituições filantrópicas, de entidades beneficentes e/ou religiosas, de associações civis, enquanto tradução da lógica neoliberal, foi o “terceiro setor”, conforme toda a análise apresentada. Durante um período, essas instituições em seus diversos formatos, também foram denominadas Organizações Não Governamentais (ONG’s), termo que passou a não fazer mais sentido, devido ao crescente investimento do fundo público no financiamento dessas instituições, deturpando a ideia de não ter vinculação com o governo. Ao longo dos anos, muitas críticas foram sendo levantadas acerca dessa terminologia, com algumas tentativas de regulamentações, que serão descritas ao longo desse estudo, mas o termo permaneceu. No entanto, recentemente a Lei Federal Nº 13.019/2014, intitulada como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), na perspectiva de cunhar uma nova nomenclatura que superasse esse antagonismo; além de regulamentar o funcionamento e os formatos das parceria com o poder público; surge com a categoria OSC, vislumbrando que o termo utilizado esteja mais afinado com a proposição dessas entidades. Contudo, o que permaneceu foi o uso inadequado e acrítico da categoria “sociedade civil”, reformulado sob a ótica do neoliberalismo.

O Manual das Instituições Benéficas, elaborado pelo Instituto de Empreendedores e Gestores Sociais (IEGS), em parceria com o Sindicato das Instituições Benéficas, Religiosas e Filantrópicas de MG (SINIBREF), e com a Federação Nacional dos Empregados em Instituições Benéficas, Religiosas e Filantrópicas – material de venda proibida e distribuição gratuita, produzido com base no manual “Caminhos Para o Empreendedorismo Social”, de autoria da Aperam e do Instituto Papel Solidário – apresenta que nesse extenso cenário do “terceiro setor”, estão incluídas as organizações sem fins lucrativos, as organizações sociais, as sociedades

cooperativas, as fundações, os institutos, as instituições filantrópicas, as entidades de assistência social e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP'S). Notavelmente, a disseminação do termo “terceiro setor”, carrega o viés ideopolítico do neoliberalismo, sendo impregnado de valores e princípios que naturalizam essa relação de dependência com o Estado, não contrapondo o projeto de sociedade vigente, pelo contrário, contribuindo para a sua efetivação.

A mesma contradição terminológica acerca do termo “terceiro setor”, aparece no Manual das Instituições Beneficentes, referente a terminologia “Organizações Sem Fins Lucrativos”, que passam a ser denominadas no documento enquanto organizações “de fins não econômicos”, pautando-se na definição do Novo Código Civil Brasileiro, que também buscou superar a contradição existente no uso que estas instituições fazem dos recursos público. A alteração na terminologia “sem fins lucrativos”, conforme explica o documento, buscou adequar a nomenclatura à necessidade do balanço financeiro da organização ter saldos positivos, para a manutenção das suas atividades. De modo que, o que se torna proibido é a distribuição desse superávit financeiro entre seus dirigentes. Portanto, o que está vedado na sua formulação é a finalidade lucrativa e não a existência do lucro, conforme registra-se nesse documento. O MROSC, por outro lado, posterior ao Novo Código Civil volta a apresentar a terminologia “sem fins lucrativos”.

Nesse capítulo, não nos aprofundaremos na análise crítica de todas essas definições, o que será feito posteriormente, no entanto, torna-se necessário para compreensão do leitor, apresentar as terminologias que serão amplamente utilizadas nesse estudo. O MROSC, realizando uma síntese de normativas anteriores, que já tentavam regular esse conjunto de instituições, denomina como Organizações da Sociedade Civil as seguintes instituições:

- a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; ([Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015](#))
- b) as sociedades cooperativas previstas na [Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999](#); as integradas por pessoas em situação de

risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#). (BRASIL, LEI Nº 13.019, 2014)

O manual, mencionado anteriormente, esclarece que a nomenclatura “ONG”, ainda utilizada à época da sua elaboração, não se refere a um tipo de sociedade civil, mas é uma terminologia abrangente. De modo que “organizações de fins não econômicos”, podem ser constituídas sob o formato de Associação ou de Fundação. Dentre os dois formatos associativos, a Associação apresenta-se menos burocrática, uma vez que é constituída por pessoas, podendo ou não ter patrimônio inicial, tendo sua finalidade definida pelos associados, com possibilidades de alteração a qualquer tempo por meio de Assembléia, que também é o espaço deliberativo para a sua criação, possuindo registro e administração simples. No que tange a Fundação, a sua criação se dá por via de patrimônio, que aprovado pelo Ministério Público, órgão responsável pela sua fiscalização, passa a constituí-la, sendo sua finalidade perene. Determinado o caráter jurídico da formulação de uma Organização da Sociedade Civil, cabe a ela buscar algumas qualificações.

As qualificações, titulações e certificados que integram a natureza jurídica das OSC's fornecem um conjunto de benefícios e isenções fiscais. Dessa forma, o reconhecimento enquanto Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, e Organização Social – OS, são títulos concedidos a essas instituições, tais como o de Utilidade Pública Municipal, Estadual ou Federal, e o Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS), dos quais seus benefícios serão apresentados posteriormente.

Conforme análise previamente elaborada, as normatizações que legitimam o terceiro setor enquanto sinônimo de sociedade civil, e as entidades beneficentes e filantrópicas enquanto sinônimo de terceiro setor, surgem como aparato jurídico normativo que legitima a transferência do fundo público para o âmbito privado, sendo alvos de amplo debate desse estudo que o leitor acompanha a seguir.

### 3 IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A redemocratização do Estado Brasileiro, configurou-se enquanto fruto de um longo período de luta popular pela restauração da democracia e pela defesa de direitos. O maior avanço sócio histórico desse período, traduziu-se na promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, trazendo aos brasileiros inúmeras garantias, dentre elas, a assistência social enquanto política pública de direito. Fruto da articulação expressiva dos movimentos sociais, das organizações civis, do movimento de Reforma Sanitária, que naquele momento articulavam-se pela redemocratização do Estado brasileiro, participando ativamente do processo da constituinte, surge uma articulação dessa política, efetivamente, enquanto direito social adquirido pelo trabalhador brasileiro e de responsabilidade do Estado.

Importante salientar que, no contexto dos anos 1980, a configuração das instituições filantrópicas, dos setores religiosos, e associações civis, encontravam-se mais pautados em valores emancipatórios, muito em virtude do processo histórico de ditadura vivenciado naquele momento, contribuindo ativamente para o processo de reestabelecimento da democracia, e para o processo da constituinte. Além da proximidade com os movimentos sociais, tais organismos carregavam em suas pautas valores humanitários. Processo esse, que sofreu significativas retrações ao longo dos anos que seguiram, no que tange a participação das instituições no processo social, uma vez que essa participação foi redirecionada com a materialização do projeto neoliberal, para assumir novos papéis, mais tímidos e menos intimistas, com relação ao enfrentamento das questões políticas do Estado.

Desse modo, impetrado o marco legal de reconhecimento dessa política, a assistência social ganha novos moldes, desprendendo-se de seu vínculo com a gênese de seu surgimento enquanto uma política clientelista, manifesta por interesses de governos populistas, administrada com vínculo rigoroso com as damas da sociedade e a Igreja. Sobre a gênese dessa política Lopes acrescenta

A assistência social existia enquanto filantropia e benemerência, mediada entre governo e sociedade civil em suas várias expressões (primeiras damas, ações voluntárias, entidades religiosas e comunitárias), realizando, inicialmente, ações sociais dirigidas aos pobres, de acordo com o perfil ou carisma



da entidade e, também, dependendo do perfil do município ou estado, porte, localização, perfil socioeconômico, relação e articulação política. Na medida em que outras políticas públicas eram reguladas pelo Estado, a assistência social, no máximo, entrou no rol das parcerias e na lógica convencional entre governo e entidades, recebendo subsídios sem garantia de periodicidade, valores e sustentabilidade das ações. Por outro lado, os governos, numa atitude de desresponsabilização pela proteção social aos pobres e à consequente oferta de serviços públicos Socioassistenciais, reproduziu ao longo de décadas esse modelo paliativo, focalizado e do não direito à assistência social (LOPES, 2019, p. 09).

As primeiras ações na área da assistência social no Brasil, antecedentes a constituinte, foram manifestas pela criação da Legião Brasileira de Assistência LBA em 1942, instituída por Darcy Vargas, esposa de Getúlio Vargas, constituindo-a enquanto instituição da sociedade civil. Ainda no mesmo ano, a instituição foi incorporada por meio de portaria no aparato estatal. No entanto, as ações permaneceram tutelados pelas primeiras damas, sendo constituída com objetivos voltados ao amparo às famílias de soldados brasileiros enviados à guerra, durante a Segunda Guerra Mundial. Em 1969, a LBA passa a se configurar enquanto Fundação, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, sendo desmembrada deste em 1974, e inserida a pasta do Ministério da Previdência e Assistência Social, voltando novamente a ser desmembrada em 1990 e vinculada ao Ministério de Ação Social, até que foi extinta em 1995. (SPOSATI, 2018).

A conquista histórica da normatização da política de assistência social, enquanto direito social constitucionalmente garantido, inserida no escopo do aparato estatal, é imensurável, devido ao processo de subalternização dessa política. A CF/88 ainda consolida um grande avanço, quando traz a perspectiva de que a assistência social não seja somente compreendida como um direito social, mas que componha o tripé da Seguridade Social, garantindo-lhe financiamento através de diversificadas fontes de custeio.

Assim, saúde, assistência social e previdência, são políticas públicas de direito, que abarcam um mesmo conjunto de financiamento, compondo um grande sistema de garantia de direitos ao cidadão. A Seguridade Social, passa então a reger o financiamento de três grandes políticas públicas, onde cada uma, através da sua sistematização própria, adquire normativas, princípios e diretrizes individuais. Nesse arranjo, portanto, estão alocadas um sistema de garantia contributivo e um não

contributivo, estando integrado no primeiro a Previdência Social, e no segundo a política de Saúde e a de Assistência Social (LOPES, 2019).

Constituindo então, um sistema integrado de direitos e garantias, a política de Assistência Social, destinada “a quem dela necessitar” (CF/88, seção IV, Art. 203), passa a ser construída por um arcabouço teórico de leis e normativas, que a regulamentam e direcionam, estabelecendo princípios e diretrizes, que passam a nortear a construção de um Sistema Único de Assistência Social. Importante lembrar que a Constituinte, ocorreu ainda em um contexto onde o Brasil enfrentava um processo ditatorial, mesmo que iniciada a abertura para a democratização. Por isso, é inegável os preceitos e incidências conservadoras que permearam essa construção. O que refletiu, inclusive, na elaboração de critérios de concessão para a via dos direitos sociais, efetivados por meio da Constituição. Desse modo, a política de assistência social, não sendo constituída enquanto universal, passou ainda a ser atravessada por condicionalidades através das regulamentações que seguiram.

Após o amparo jurídico normativo através da Constituição Federal, a continuidade da mobilização e articulação dos atores sociais, que se organizaram em torno dessa conquista, foram decisivos para o avanço e a contribuição na construção dessa política. E foi através de uma construção social coletiva e democrática, que na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro/2003, por unanimidade, os participantes e delegados votaram pela implantação do Sistema Único de Assistência Social SUAS (LOPES, 2019).

Com a implantação do SUAS, tornou se necessário um conjunto de estudos, relatórios, levantamento de dados, a fim de subsidiar a materialização dessa política dentro do sistema único, por meio de equipamentos, serviços e programas. Haja vista que, era preciso delimitar o público alvo, quantificá-los, construir os serviços, projetos, programas e benefícios que integrariam a política, definir quais equipamentos públicos eram necessários e onde alocá-los, realizar levantamentos sobre perfil dos usuários, definir os custos, dentre outras questões. Todos esses estudos e levantamentos de dados, constituíam-se enquanto um grande desafio, se considerada a extensão territorial do Brasil, que possui tamanho continental, e as especificidades regionais, considerando os diferentes povos, suas necessidades e as diferentes expressões da questão social presentes na vida da população brasileira. Assim, Lopes afirma que

Os próximos dez anos geraram no Brasil um processo intenso de mobilização, discussões sobre as realidades, estudos e pesquisas sobre temas recorrentes na assistência social, criação dos conselhos de assistência social em níveis nacional, estadual e municipal, realização das conferências, implantação do BPC, Peti, Agente Jovem, Programas de Transferências de Renda (2019, p.10).

Conforme a análise ora apresentada, a assistência social, apesar do amparo jurídico normativo da CF/88, só tornou se efetivamente política pública com a materialização do SUAS. E mantendo ainda, resquícios de vínculo com sua gênese de subalternização, essa materialização só tornou se possível, mediante um governo populista, mais de 10 anos após a promulgação da Carta Magna que a amparou legitimamente. E mesmo após finalizado o processo da constituinte, a sociedade civil organizada, permaneceu na luta pela concretização dessa política enquanto direito socialmente adquirido, de modo que, os movimentos sociais, as organizações populares, o controle social e as instâncias de controle, aqui destacando o Conselho Nacional de Assistência Social, tiveram ampla participação nessa construção.

Lopes apresenta que

Não bastou a inscrição normativa jurídica das políticas componentes da seguridade social na Constituição brasileira para a sua concretização. Foi sempre preciso a mobilização da sociedade, a organização do controle social, a realização de estudos e pesquisas sobre a realidade brasileira, a transparência dos indicadores, denunciando os altos índices de vulnerabilidades de quase 50% da população, o surgimento de governos democráticos e populares para dar início a um processo de organização e de implementação de sistemas públicos de abrangência nacional, com o reconhecimento da diversidade e especificidades do território brasileiro (LOPES, 2019, p. 11).

Seguido pela imediata implementação das deliberações da IV Conferência Nacional, a construção do SUAS se inicia com a Política Nacional de assistência Social (PNAS 2004), que reuniu esforços de diversas instituições, universidades, conselhos, em articulação com estados e municípios, para a formulação de diagnóstico que fundamentasse as prioridades para os serviços e benefícios que comporiam essa política (LOPES, 2019). Aldenora Gonzalez cita que

[...] desde 2003, a união de esforços em torno da construção do SUAS resultou em rede de proteção social sólida em todo o

território nacional, com oferta de serviços continuados e tipificados e de benefícios socioassistenciais, construída e gerida de forma compartilhada, com instâncias de negociação e deliberação direcionadas pela perspectiva de gestão participativa (2019, p. 53).

Esse sistema de garantia de direitos, se estruturou através de pilares, que estabeleceram uma sistematização, e o sustentaram ao longo dos anos, permitindo sua expansão, o alargamento das ofertas oferecidas, e a expansão da cobertura, através de significativo alcance às famílias que se constituem público alvo. Aldenora apresenta, enquanto pilares dessa política, “forte pacto federativo, institucionalização de espaços de diálogos e deliberação, instauração e fortalecimento de instâncias de gestão, trabalho, negociação e real investimento” (GONZÁLEZ, 2019, p. 53).

### 3.1 REGULAMENTAÇÃO E NORMATIVAS QUE AMPARAM O SUAS

O SUAS, como passa a ser denominado, constituído através da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), que por sua vez foi subsidiada a partir da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS/1993), sendo esta complementada pelo decreto nº 6214/2007, e atualizada pela Lei Federal 12.435/2011, apresenta um conjunto de regulamentações para esta política, estabelecendo níveis de proteção. A política de assistência social, passa a ser organizada em dois níveis de proteção, sendo eles proteção social básica e proteção social especial, essa última englobando os sub-níveis de média e alta complexidade. Dessa forma, todos os equipamentos, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, são organizados dentro do SUAS, de modo a atender famílias e indivíduos em situações de risco e vulnerabilidade social, alocando equipamentos que prestam atendimentos através dos territórios, oferecendo atendimentos especializados a cada nível de complexidade, com equipe técnica adequada.

O documento da PNAS foi aprovado pelo CNAS em outubro/2004 já com a estrutura do SUAS e de seus fundamentos básicos. Seguiu-se daí a elaboração da NOB/SUAS, da NOB/RH, da Tipificação dos Serviços, do I Plano Decenal, da Atualização do Cadastro Único, dos Estudos e Pesquisas, da Política de Educação Permanente, do Plano Decenal, da Lei do SUAS, do Censo SUAS, dos Cadernos de Orientações, evidenciando um processo intenso de debates sobre os conteúdos, cobertura dos serviços, financiamento,

capacitação, registros, monitoramento e avaliação, instâncias do SUAS, intersetorialidade e outros (LOPES, 2019, p.10).

O SUAS recebeu o amparo legal das Normas Operacionais Básicas (NOB's), que passaram a definir questões estruturais e administrativas de seu funcionamento. As NOB's, garantiram infraestrutura e qualidade na prestação dos serviços que compõe os equipamentos, destinados à prestação de ofertas da política de assistência social. A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB RH/SUAS), apresenta a necessidade de uma equipe mínima para cada serviço/equipamento, a fim de garantir a continuidade das ações, e um atendimento de qualidade, com um número específico de técnicos para cada serviço, vinculado ainda ao número de pessoas que se destina o atendimento de cada região. Além de definir infraestrutura dos equipamentos, garantindo sala para as equipes mínimas, coordenações e trabalhos com grupos. A NOB/SUAS (2005), em complementaridade com a PNAS/2004, tratou de definir a estrutura, a organicidade, e o funcionamento do SUAS por meio de gestão compartilhada, de forma a garantir efetivamente a sua implantação.

Acerca das diretrizes do SUAS, ao pactuar que este tivesse direção e recursos descentralizados, permitiu-se uma grande ampliação das ofertas e do acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios, de modo que

Essa diretriz constitucional, com comando único em cada esfera de governo, foi implementada em menos de 15 anos, com instâncias de pactuação – a exemplo das comissões intergestoras tripartite e bipartite, as de negociação como as Mesas de Gestão do Trabalho, bem como as de deliberações – garantindo a participação da comunidade por meio de conferências e conselhos, instâncias que paulatinamente estão sendo ameaçadas de extinção. (COEGEMAS MINAS GERAIS, 2019, p. 47).

Aldenora González ressalta a importância da participação que o controle social obteve na construção do SUAS, destacando o protagonismo do Conselho Nacional de Assistência Social e dos Conselhos Municipais de Assistência Social, onde o CNAS ficou responsável pela defesa da PNAS, revelando que

Os destaques, no campo do controle social, nesse contexto foram diversos e atestam o vigoroso papel cumprido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o conjunto de Conselhos de Assistência Social no Brasil na tarefa de construir o SUAS: consagração do CNAS como a instância

responsável pela defesa da PNAS fomentando um novo tipo de participação com representatividade; potencialização dos instrumentos de controle social, como conselhos, comissões, fóruns, coletivos e conferências; estratégias de capacitação e qualificação de conselheiros; apoio às instâncias de debate em todos os níveis; respeito às normativas emanadas do controle social; extinção do caráter cartorial do CNAS com o reordenamento dos processos de certificação de entidades para os órgãos executivos gestores das políticas de saúde, educação e assistência social; reforço ao caráter deliberativo dos conselhos e às conferências de assistência social como instância máxima de deliberação; garantia de condições de funcionamento dos conselhos; respeito às suas responsabilidades no processo de planejamento, normatização e fiscalização; apoio à qualificação da participação com representatividade; fortalecimento e estímulo da participação de todos os segmentos, mas de forma particular, do segmento dos usuários no controle social da política de assistência social; e garantia da realização de processo conferencial a cada dois anos, visando a necessária avaliação do SUAS nas três esferas e as consequentes deliberações (2019, p. 53/54).

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Res. CNAS 109/2009), foi um instrumento que unificou e definiu os serviços do SUAS, que pela gênese de seu surgimento não mantinham um padrão de qualidade, estabelecendo provisões, nomenclatura e qualidade para a prestação dos serviços em todo o território nacional. A resolução estabeleceu as seguranças, as aquisições essenciais e as orientações técnicas acerca de cada serviço, garantindo ao usuário um atendimento equivalente ao seu nível de complexidade, com garantias de acesso e aquisições correspondentes ao nível de desproteção apresentada (COLIN, 2019).

O denso conteúdo dessa regulamentação, que formata o documento da tipificação, também se preocupou em tratar os diferentes públicos, construiu bases para a definição de rotinas e protocolos e reconheceu a importância da articulação da rede de serviços com a atenção hierarquizada em serviços de proteção social básica e especial (de média e alta complexidade) e da relação com os serviços de outras políticas setoriais e de organizações privadas (IDEM, 2019, p.13).

Outro grande avanço, na perspectiva da construção de um SUAS democrático, participativo, inclusivo, foi o II Plano Decenal, que apresenta a necessidade de dar vistas e participação ao usuário a ser contemplado pelos serviços da política de assistência social

[...] diretrizes do II Plano Decenal de Assistência Social: universalização do SUAS, o aprimoramento institucional, a integração dos benefícios e serviços, a participação e o controle social, a integralidade das políticas públicas nos territórios, elencando os desafios das gestões municipais frente a atual conjuntura de crise econômica, política e moral. (SANTOS, 2018, p. 4).

Carvalho (2018) registra que foi realizado um diagnóstico para fundamentar as discussões ainda acerca desse processo, fundamentando-se nas informações do Censo SUAS

Estas informações foram analisadas tendo como pano de fundo as tendências futuras com relação aos aspectos demográficos, econômicos e políticos. Esses desafios foram apresentados como insumos para elaboração das diretrizes, metas e objetivos estratégicos da próxima década para o SUAS.

O diagnóstico base para a construção do plano identificou sete aspectos-chave com os quais a assistência social precisa lidar na próxima década:

- i) o combate à pobreza;
- ii) a necessidade de promoção da integração ao mundo do trabalho;
- iii) o enfrentamento das desigualdades e a promoção da equidade;
- iv) o reconhecimento das diversidades territoriais e socioculturais;
- v) a preparação para o envelhecimento populacional; vi) o enfrentamento das violações de direitos e
- vi) o fortalecimento da participação e do controle social.

Estes aspectos foram trabalhados nas conferências de assistência social a partir das seguintes diretrizes:

- i. universalização do SUAS, com respeito à diversidade e à heterogeneidade;
- ii) aperfeiçoamento do SUAS;
- iii) integração da segurança à renda aos serviços;
- iv) plena gestão democrática e participativa;
- v) integralidade da proteção socioassistencial (CARVALHO, M., 2018, p. 56).

O Censo SUAS e o Cadastro Único, configuraram-se enquanto importantes ferramentas de análise de dados, levantamento estatísticos, mapeamento, definindo estratégias de ação, para o então denominado Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome criado 2004, posteriormente renomeado apenas como Ministério do Desenvolvimento Social, e agora extinto pelo governo Bolsonaro 2019, obtendo sua pasta inserida no Ministério da Cidadania, criado nesse ano de 2019. O Censo SUAS levanta dados acerca dos equipamentos, e ofertas destinadas aos usuários da política de assistência social, mapeando desassistências, ofertas em não conformidade com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, serviços não equivalentes a

demanda, definindo zonas de risco social e áreas de cobertura qualitativa. Já o CadÚnico tratou de quantificar os usuários, definir áreas sem cobertura, levantar dados estatísticos, mostrar o perfil de usuários que acessam cada serviço, permitindo um grande levantamento de dados, além de um cadastro a nível nacional acerca da população usuária, inclusive subsidiando Diagnósticos Sociais que contribuem nas ações de outras políticas públicas.

Como resultado dos dez anos de implementação dos serviços socioassistenciais tipificados e da consolidação do Sistema Único de Assistência Social, o Censo SUAS 2017 apontou a instituição de aproximadamente 10 mil equipamentos públicos, sendo 7.446 Cras (Centro de Referência de Assistência Social), 2.216 Creas (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) e 153 Centros POP, com oferta dos serviços continuados por proteção social básica e especial, de média e alta complexidade, ou seja, Paif (Proteção e Atendimento Integral à Família) em todos os 5.570 municípios, Paefi (Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos) em todos os municípios acima de 20 mil habitantes e também em alguns menores, totalizando uma média nacional anual de 1,9 milhão de famílias acompanhadas pelas equipes de referência, além dos atendimentos nos Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), na abordagem social, nas medidas socioeducativas em meio aberto e nas unidades de acolhimento em suas diferentes modalidades e, também, de ter alcançado a meta de financiamento do governo federal estabelecida no Plano Decenal I (2005-2015), atingindo 9,8% do orçamento da seguridade social. (COLIN, 2019, p. 14)

### 3.2 IMPACTOS DA INTENSIFICAÇÃO DO PROCESSO DE CONTRA REFORMA DO ESTADO NO SUAS

Ainda que subsidiado com uma boa base jurídico normativa, e contando com ampla participação popular e acompanhamento do controle social, a efetivação do SUAS apresenta inúmeras carências.

Segundo a Nota Técnica no 27/2015/DGSUAS/SNAS/MDS há problemas na provisão de serviços. (Os dados são relativos a 2015): os serviços de medidas socioeducativas estão ausentes em 20% dos CREAS, os serviços para pessoas em situação de dependência (Centros-dia) não foram implementados em 16 estados, os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças de 0 a 6 anos não eram ofertados em 1513 municípios (27,1%) (CARVALHO, N., p. 65, 2019).



Com todos os desafios enfrentados, a construção do SUAS segue em curso, permanecendo inconclusa, e enfrentando constantes entraves na direção de desmontar o que já foi construído e legalmente amparado. Lopes sinaliza que o sistema descentralizado, sofre com

o orçamento federal muito aquém das demandas, ausência de pactos de gestão intergovernamental, de estruturas e de decisões político-administrativas necessárias à implementação da LOAS no país, além das dificuldades na relação entre governo e sociedade civil do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), entre outros (LOPES, 2019, p. 10).

O que nos confirma que a efetivação do SUAS depende de muito aprimoramento técnico, institucional, da garantia da participação da gestão estadual no cofinanciamento, e no assessoramento técnico aos municípios, a fim de se garantir a prioridade orçamentárias. Corroborando com essa análise, Santos sinaliza que

As responsabilidades no tocante ao cofinanciamento fundo a fundo, regionalização dos serviços de média e alta complexidade, a garantia do apoio e o assessoramento técnico sistemático aos municípios previstos, inclusive, no Pacto de aprimoramento da gestão estadual ainda estão distantes de se efetivar (2018, p. 6).

Ainda em curso na sua efetiva consolidação, o SUAS, recém implantado, permanece sendo uma das principais políticas públicas atingidas pelos desmontes em curso pelos governos neoliberais. Em transição de uma ação caritativa para uma política pública de interesse populista, com amplas críticas pelos setores mais conservadores, é na ascensão da extrema direita, após 13 anos do governo do Partido dos Trabalhadores (2003 -2016), que a “contra reforma” do Estado inaugura a maior deterioração dessa política pública.

Tão recente seu surgimento, com a normatização da PNAS ainda em 2004, seguido de inúmeros estudos, registros, pesquisas e debates ao longo dos 10 anos que sucederam a sua primeira normativa específica, já em dezembro 2016, o SUAS sofre a sua maior derrocada com a Emenda Constitucional 95. Impetrada logo após o Golpe de Estado, assumidamente dado pelo vice-presidente Michel Temer (2016 a 2018), na então presidente Dilma Rousseff (2011 a agosto de 2016), em um direcionamento de proximidade com os interesses da extrema direita. Assim, a política de conciliação de

classes realizada ao longo dos anos pelo governo do Partido dos Trabalhadores, foi abruptamente substituída pela política direcionada exclusivamente ao Grande Capital.

O documento do PMDB intitulado Uma Ponte Para o Futuro, já apontava em outubro de 2015 o direcionamento assumido pela lógica neoliberal, com incidências nefastas sobre todas as políticas públicas de amparo aos cidadãos, e sobre os direitos da classe trabalhadora, duramente conquistados ao longo de décadas. Já sinalizando as reformas que se sucederam na previdência nas leis trabalhistas, o documento apresentava a necessidade de se desvincular os benefícios sociais do valor do salário mínimo, os colocando ainda sob constante avaliação, condicionados à viabilidade orçamentárias. Em contrapartida, o mesmo documento apresenta necessidade de centralizar uma política de desenvolvimento pautada na iniciativa privada, oferecendo subsídios e amplas concessões, além de parcerias na execução de ofertas de serviços públicos.

Desse modo, seguido em 2016 Emenda Constitucional 95, se inaugura um retrocesso catastrófico para as políticas públicas, impactando a política de seguridade social e a política de educação de forma permanente e irreparável, devolvendo ao setor privado a responsabilidade no atendimento dos serviços que devem ser de primazia do setor público, gerando uma grande desresponsabilização do Estado, frente as necessidades da população brasileira, além da filantropização da política social.

O denominado Novo Regime Fiscal, traz ao SUAS impactos imensuráveis, com o estabelecimento do congelamento das despesas primárias da União por 20 anos, estrangulando o orçamento da assistência social através de uma forte restrição fiscal, que desencadeou uma progressiva redução no financiamento do governo federal, rompendo com o pacto federativo. Esse processo, inaugura uma nova configuração na política de assistência social, e seus impactos se tornam visíveis ainda em 2017, onde o IBGE já registra um aumento da pobreza de 13% em relação ao ano anterior (JACCOUD, 2019).

Logo após a implementação dessa política fiscal de extermínio das políticas públicas, já em 2017, sente-se o impacto da descontinuidade do financiamento federal para as políticas sociais, de modo que, até dezembro, somente 45% da peça orçamentária havia sido repassada, resultando no repasse do montante de 55% somente no último mês do ano, desorganizando as gestões municipais e as ofertas dos serviços Socioassistenciais. No segundo ano, essa conjuntura torna-se ainda mais caótica, na

medida que se registra a redução dos gastos para os serviços do SUAS em 35% com relação ao ano anterior (JACCOUD, 2019).

Observou-se também, redução nas despesas obrigatórias, resultado da diminuição no valor do BPC, cujo benefício médio caiu, em valores reais (ou seja, considerando o valor atualizado segundo o IPCA) de R\$990 para R\$951,44. Tal declínio resulta do reajuste do salário mínimo abaixo da inflação (IDEM, 2019, p. 21).

Essa medida se traduz em um risco eminente de extinção do SUAS, por diversas questões, em que a autora elenca da seguinte forma:

Uma primeira ameaça se refere ao risco do desfinanciamento representado pela aprovação da Emenda Constitucional no 95 (EC 95). A EC 95, aprovada em dezembro de 2016, adota um Novo Regime Fiscal (NRF), congela as despesas primárias do governo em valores reais durante vinte anos, promovendo a redução contínua do gasto face ao crescimento do Produto Interno, além de queda per capita em valores reais. A deterioração dos gastos discricionários, como no caso dos serviços socioassistenciais, segurança alimentar ou até mesmo o Programa Bolsa Família (PBF), em função da pressão ocasionada pelas despesas obrigatórias, havia sido prevista (*apud* Paiva et al, 2017). E efetivamente as dificuldades já apareceram no processo de elaboração do orçamento federal para o ano de 2018, quando a primeira proposta apresentada pelo governo ao Congresso Nacional apresentava cortes de mais de 90% no aporte para os serviços socioassistenciais. Apesar de parcialmente recomposto, o orçamento aprovado pelo Congresso Nacional para o SUAS em 2018 apresenta uma redução de 25% nos recursos para serviços socioassistenciais, com relação ao ano de 2017. Para o PBF, em que pese o crescimento nas taxas de desemprego e pobreza observadas nos últimos anos, o orçamento aprovado conta com redução de 3,6% com relação ao ano anterior. Em decorrência da EC 95, a tendência de redução tende a se manter e ampliar nos próximos anos. (IDEM, 2018, p. 49-50,).

O pacto federativo, preconizado no parágrafo 3º do art. 28 da LOAS, configura-se no financiamento da assistência social, por meio de uma ação articulada entre os três entes federados, configurando um cofinanciamento, garantindo assim diversificadas fontes de custeio, a fim de que se efetive a continuidade e a expansão dos serviços

Socioassistenciais. A LOAS<sup>2</sup> ainda traz no art 30, que foi inserido pela lei federal 12.435/2011, que o

[...] cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios eventuais, no que couber, e o aprimoramento da gestão da política de assistência social no SUAS se efetuam por meio de transferências automáticas entre os fundos de assistência social e mediante alocação de recursos próprios nesses fundos nas 3 (três) esferas de governo. (BRASIL, 1993).

As políticas de austeridade fiscal, compõem um conjunto de exigências dos organismos internacionais financeiros, que incidem sobre os países de capitalismo emergente, através de um conjunto de ações de enxugamento do Estado, configurando-se em uma Reforma do Estado travestida de Política Fiscal. Tanto que, a política de austeridade adotada pelo governo Temer, através do ministro Paulo Guedes, exclui do congelamento de gastos as despesas financeiras, impactando apenas as despesas discricionárias, ditas não obrigatórias. Desse modo, afeta “somente o conjunto de gastos que possibilitam a oferta de serviços públicos à sociedade”, resultando em uma conjuntura que mesmo mediante um possível “crescimento da economia, as melhorias na base tributária da União, ou a qualificação da política tributária com o aumento na arrecadação”, não haverá nenhuma expansão nem investimento nas políticas sociais (JACCOUD, 2019, p. 20).

Em seu estudo, Jaccoud (2019) identifica que apesar da aplicação dessa política de contenção em diversos países, como medida de solução para crises econômicas, o Brasil optou pelo modelo mais restritivo, sobrepondo-se a países que apresentavam situação de desequilíbrio fiscal maior que o nosso. Acrescenta ainda, que estudos amplos realizados, avaliam os impactos negativos da política de restrição fiscal, de modo que, economistas do próprio Fundo Monetário Internacional (FMI), já admitem que essa medida prolonga os períodos de crises, uma vez que agravam as desigualdades sociais e o desemprego, impactando no bem-estar social.

Dados estatísticos e diagnósticos sociais, registram melhoras na qualidade de vida da população e na economia de municípios de pequeno porte, onde os benefícios

---

<sup>2</sup> No que se refere ao SUAS, o ano de 2018 foi um marco para a assistência social, com a comemoração dos 25 anos da LOAS e 30 anos da Constituição Federal. Contudo, também enfrentamos uma intensificação das reformas ultraliberais, que trouxeram de volta práticas e condições conservadoras e clientelistas, que haviam sido superadas ao longo dos anos – inclusive através de normativas que traziam claras as orientações para rompimento com esses modelos, como o II Plano Decenal – , intensificando o esfacelamento das políticas sociais.

previdenciários (RGPS urbano e rural) e assistenciais, constituem-se a principal fonte de renda de várias famílias, auxiliando na movimentação da economia local, e trazendo cobertura para áreas em que são comuns empregos sazonais, relacionados a lavoura, pesca e outras situações. Jaccoud (2019) ainda apresenta, que tais benefícios compõem quase 20% da renda média das famílias brasileiras, contribuindo no combate a pobreza e a desigualdade de renda, indiretamente aumentando a capacidade de arrecadação tributária destes municípios.

Com a quebra do pacto federativo, através do encolhimento sucessivo do custeio da assistência social pelo Governo Federal, e o significativo encolhimento dos repasses do Governo Estadual no cofinanciamento sistemático dessa política, as gestões municipais passaram a arcar com a maior parte do financiamento. Isso gerou impactos na prestação dos serviços, que se tornam nefastos para a população usuária, além de cortes significativos nos atendimentos que são financiados pelas esferas municipais, como os benefícios eventuais. Lauande (2019) aponta, que a penalização incide sobre os municípios, haja vista, que estes se encontram na ponta desse sistema de garantias, de modo que, passam a ser mais diretamente cobrado pelo sistema de justiça, na responsabilização sobre a “implementação dos serviços socioassistenciais e na efetivação dos direitos fundamentais”.

São tempos de muitas incertezas para as gestões municipais, agravadas com a elevada irregularidade das transferências federais que a cada dia encolhe a participação do ente federal no custeio dos serviços de proteção básica e especial e no incentivo e aprimoramento da gestão do SUAS, bem como a ausência significativa do ente estadual no cofinanciamento sistemático de serviços e benefícios eventuais prestados no âmbito municipal. (LAUANDE, 2019, p. 7.)

O rompimento do pacto federativo, constitui-se na maior ameaça real para a efetivação da política de assistência social enquanto política pública, conquista social, e direito do cidadão brasileiro, criando uma conjuntura de instabilidade para o SUAS, e fragilizando o arcabouço normativo e institucional que o sustenta (JACCOUD, 2019).

Os principais riscos são de descaracterização da espinha dorsal do SUAS (princípios, diretrizes, proteções sociais, serviços e benefícios socioassistenciais, cofinanciamento, instâncias de deliberação e pactuação, etc.); aumento do percentual da população em situação de pobreza e de extrema pobreza, conforme fonte do Banco Mundial – pobreza em 2014= 36,2

milhões (17,9%); 2017= 43,5 milhões (21%); extrema pobreza em 2014= 5,6 milhões; 2017= 10,1 milhões; acirramento dos critérios para concessão e revisão do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), com expectativa de redução dos beneficiários e do financiamento; desconsideração das instâncias de deliberação e de pactuação; instituição de cofinanciamento de programas paralelos ao SUAS, em detrimento dos serviços continuados e do repasse regular e automático fundo a fundo; mudança da periodicidade das reuniões da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) para encontros bimestrais; extinção das comissões do CNAS; descumprimento do Plano Decenal 2016-2026; negativa de convocação da Conferência Nacional de Assistência Social; atraso nas transferências financeiras e ausência de expansão dos serviços e de aumento do valor de referência. (IDEM, 2019, p. 14)

O desmonte do SUAS segue seu curso em 2019, com um corte anunciado pelo governo federal, ainda na transição do governo de Temer (2016 a 2018) para Bolsonaro (2019) em setembro de 2018, no montante destinado ao orçamento da assistência social, de 49,48% para os serviços sócio assistenciais, 57,39% de corte no Benefício de Prestação Continuada a Pessoa Idosa, e 44% no Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social. Conforme análise do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), os cortes inviabilizariam o funcionamento do SUAS, o que levou a uma intensa articulação pela recomposição orçamentária (Informação retirada do Site do CNAS)<sup>3</sup>.

A supressão dos direitos sociais através da fragilização do SUAS, já tendo em vista seu desmonte, associada aos vários projetos de reformas que vem sendo articulados e aprovados pelo Congresso e Senado, como as recém aprovadas Reforma da Previdência e Reforma Trabalhista, constituem-se projetos políticos e societários, que se utilizam da falácia da crise financeira, relegando ao trabalhador todos os prejuízos, anulando as suas garantias constitucionais, e em contrapartida, oferecendo privilégios aos setores financeiros, concessões a empresas internacionais, e isenções fiscais aos setores mais abastados.

Isso pode ser facilmente verificado se fizermos uma leitura atenta da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2019. Os gastos com juros e encargos da dívida pública representam 42,1% do total arrecadado pelo Estado brasileiro; as políticas sociais, que

---

<sup>3</sup> Disponível em <http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/cnas-faz-mobilizacoes-para-recomposicao-do-orcamento-da-assistencia-social-para-2019/?searchterm=None>  
Acesso em 05/08/2019

são o alvo principal da agenda de austeridade, recebem as migalhas que sobram do orçamento. Para se ter uma ideia, a educação recebe o equivalente a 3,6% do total arrecadado, a saúde fica com 4,1% e a assistência social recebe 3,2%.

Diferentemente do que se alega, o aumento da dívida pública não tem qualquer relação com os gastos realizados nas áreas sociais, que, por sinal, têm um peso quase irrelevante na distribuição do bolo orçamentário. Na realidade, as altas taxas de juros praticadas no Brasil, que sofreram forte alta entre 2015 e 2017, atingindo o valor médio de 12,11%, foram os verdadeiros responsáveis pelo aumento da dívida pública. O fato é que o programa econômico ultraliberal favorece apenas os interesses do mercado financeiro. Tanto é verdade que, mesmo com a economia brasileira em frangalhos, os bancos seguiram batendo recordes de lucratividade e sugando o orçamento público. Prova disso é que, juntos, os três maiores bancos privados do país pagaram inacreditáveis R\$32,8 bilhões em dividendos em 2018, 43% a mais que os absurdos R\$23 bilhões em proventos distribuídos em 2017 (CABRAL, 2019, p. 37).

Avaliando a Lei Orçamentária Anual LOA 2019, Cabral (2019) apresenta que as renúncias fiscais custará aos cofres públicos R\$376,2 bilhões, equivalendo segundo sua análise, a 5,1% do Produto Interno Bruto (PIB), que serão distribuídos em forma de incentivos; enquanto o déficit apontado pela mesma peça orçamentária será de R\$139 bilhões, correspondendo a menos da metade das isenções fiscais. Acerca da previsão orçamentária para o SUAS, Cabral apresenta que

O orçamento destinado aos serviços do SUAS sofreu cortes sucessivos nos últimos anos. Em 2018, consta débito de R\$1,4 bilhões que, somado às necessidades para o funcionamento do Sistema em 2019 – R\$2,5 bilhões –, totalizam uma demanda equivalente a R\$3,9 bilhões. No entanto, o orçamento aprovado para 2019 prevê apenas R\$1,7 bilhões, ou seja, permanece um rombo de R\$2,2 bilhões (2019, p. 38).

O que se observa até aqui, é que as reformas realizadas, indo na contramão dos direitos e das garantias constitucionais, somadas à política de austeridade, são claramente um projeto político e societário de enxugamento do Estado. O que conseqüentemente, gera a sua desresponsabilização frente as demandas, os direitos, as necessidades e os interesses da classe trabalhadora, caminhando para um Estado mínimo. Comprovadamente, se trata de uma política de reforma, que de forma deturpada e conveniente vem sendo apresentada como política fiscal, uma vez que, ao

passo que corta direitos dos serviços públicos, o mesmo Estado oferece por meios de outros mecanismos, anistias e isenções a segmentos mais abastados.

Esse projeto político societário, fica ainda mais evidente, quando analisamos a Reforma da Previdência, onde o governo Temer (2016 a 2018) na defesa desse projeto, seguido pelo governo Bolsonaro (2019), veiculou durante todo o processo de negociação que o sistema era deficitário, argumentando que estamos caminhando para um maior índice de envelhecimento populacional, e a arrecadação não era suficiente para cobrir as receitas. No entanto, o que se observa, é que o fato da previdência social possuir diversificadas fontes de custeio, sendo mantida por diferentes formas de impostos, justamente como garantia de manutenção desse sistema, foi um dado completamente desconsiderado nessas análises. Além de desconsiderar também todas as pesquisas e estudos, realizados por diversos organismos institucionais, tais como a Fundação Fio Cruz, e a Fundação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil Anfip, que comprovaram que o déficit apresentado não era gerado por meio de uma arrecadação deficitária, mas por uma desvinculação da receita para amortização dos juros da dívida pública.

Através do mecanismo da Desvinculação das Receitas da União DRU, normatizado por meio de decreto, até 30% dos recursos da seguridade social podem ser desviados para cumprimento de outras obrigações. Ainda no Governo Dilma, em agosto de 2016, pouco antes do Golpe de Estado, o Senado prorrogou e ampliou o percentual da DRU, que antes permitia a desvinculação de apenas 20% das receitas federais, para um percentual de 30%. O Site do Senado<sup>4</sup> informa que a PEC 31/2016, aprova o aumento de 10% da taxa de desvinculação – leia-se desvio das receitas que cobrem o financiamento dos serviços públicos – até o ano de 2023, permitindo que esse recurso seja utilizado na redução da dívida pública da União.

Aprovada a Reforma da Previdência, sem que fossem atingidos pela sua reconfiguração a elite política do país, o que se observou logo após sua entrada em vigor, foi um crescimento imediato das vendas de títulos de capitalização privada, e previdência privada, comprovando que a reforma não era em atendimento as necessidades do Estado. Mas, claramente em atendimento as necessidades de organismos financeiros detentores do grande capital. Além da conjuntura econômica

---

<sup>4</sup> Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/24/senado-aprova-proposta-que-prorroga-a-dru-ate-2023>  
Acesso em 05/08/2019



apresentada durante o processo de sua aprovação, em que as Bolsas de Valores sobem e o dólar baixa, claramente revelando uma intencionalidade econômico política, em atendimento aos interesses dos organismos internacionais.

Logo após a entrada do governo Temer, através do Golpe instrumentalizado pelo Impeachment, em arranjo com os setores políticos opositores ao Governo Dilma – fato esse confirmado, pelo ex-presidente interino, em entrevista dada no dia 16/09/2019 no Programa Roda Viva – ocorre a nomeação de sua esposa, Marcela Temer, para assumir a direção de um novo programa de assistência social denominado Criança Feliz. Assim, a criação de um novo programa fora da estrutura já existente, vinculado a ótica do primeiro damismo, refletiu um grande retrocesso no âmbito do SUAS, contrariando orientações e normativas que superavam essa contradição, ignorando completamente os programas já existentes que careciam de financiamento, direcionando o custeio destes para a efetivação do Criança Feliz.

O programa reflete, claramente, uma intencionalidade na transferência de recursos do SUAS para ações descontinuadas, focalizadas, à parte de uma organicidade sistêmica, onde o financiamento destinado para seu funcionamento em 2018, sobrepôs aos recursos destinados para os serviços de proteção especial do SUAS, comprovando que

Fica explicitada a lógica do desfinanciamento do SUAS, demonstrando o risco de substituição da oferta dos serviços socioassistenciais públicos/ estatais e continuados, por programas pontuais ou residuais, centrados em segmentos populacionais, retrocedendo a tudo que foi construído nas últimas décadas, com referencial teórico, metodológico e operacional e que deu a assistência social o status de política pública, com um sistema que integra serviços e benefícios (SANTOS, 2018, p. 4).

Tal programa ainda inaugura um retorno ao atendimento materno infantil, contrariando a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, mantendo massiva execução indireta por meio de OSC's, deslocando-se da perspectiva de direito e vinculando-se a uma ação de governo (SPOSATI, p. 22/23, 2018).

O cenário apresentado, revela que o projeto político societário que segue em vigência, e em processo acelerado, vem sendo possibilitado através de diversas articulações. Sendo intensificado na transição para o governo Bolsonaro, que assume uma postura ainda mais dura, no que tange a efetivação de retrocessos para as políticas

públicas. O Decreto nº 9.759/2019, que fragilizou as instâncias de controle social, ameaçando a participação democrática através da tentativa de extinção dos conselhos de direitos, é um exemplo desse enrijecimento de postura. No entanto, mediante pressão social, o instrumento normativo mencionado, acabou por extinguir apenas as instâncias que foram criadas por meio de decreto, ainda assim extinguindo diversos conselhos.

Desse modo, a fragilização das instâncias de pactuação federativa, dos espaços democráticos de direitos e do controle social, por meio de medidas, emendas constitucionais e decretos arbitrários e antidemocráticos, tornam claras a ameaça que a sociedade civil organizada configura para os projetos societários em curso. Com isso, para a efetivação do projeto neoliberal, encontram-se na agenda política, a fragilização, com vistas à desconstrução das instâncias de participação social, de mobilização, de articulação política e de controle social. O que nos mostra que a articulação social por meio de outras frentes, se faz necessária e imediata.

Um conjunto de medidas autoritárias e antidemocráticas foram sendo tomadas pelo governo federal, ferindo o controle social, a participação popular e a democracia ao longo desse ano. Uma dessas medidas de desarticulação do controle social, recente e impactante, foi a não convocação da Conferência Nacional de Assistência Social, após deliberação aprovada em plenária, em que através de parecer jurídico encaminhado ao CNAS, o MDS informou não reconhecer o caráter deliberativo dessa instância (SANTOS, 2018).

Fazendo contraponto a todo esse cenário, alguns órgãos políticos de participação popular se fazem presentes na luta em defesa do SUAS, mostrando-se contrários ao desmonte iniciado; tais como o Conjunto Estadual e Nacional de Gestores da Assistência Social, CONGEMAS e COEGEMAS, que integra diversos outros organismos políticos:

Temos a honra e satisfação em contar com a contribuição de pesquisadores, ministro e ex-ministros, gestores municipais/Coegemas, Fórum Nacional dos Usuários do SUAS - FNUSUAS, Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS - FNTSUAS, Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social – FONSEAS, Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, militantes e participantes do movimento em defesa da política pública de assistência social (CONGEMAS, 2018, p. 03,).

Diante de tamanho retrocesso, o Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS, alerta para o risco da refilantropização da assistência social, em detrimento da primazia do Estado, haja vista que há uma disputa de projetos em curso, dos quais a política social não é tema central, permanecendo ações gerenciais que são penalizantes para a população pobre e marginalizada, mas benéficas aos interesses do mercado financeiro, dos grupos políticos liberais e reacionários (FNTSUAS, 2019).

Em resistência a esses ataques, a sociedade civil organizada por meio de frentes e articulações populares, segue com a organização e mobilização para a “Conferência Nacional Democrática de Assistência Social”, convocada para 25 e 26 de novembro de 2019 em Brasília, organizada pelo CONGEMAS, contando com a mobilização e participação do FNTSUAS na sua organização, sendo construída como forma de resistência e enfrentamento à não convocação, pelo MDS, da Conferência Nacional de Assistência Social deliberada pelo CNAS. O CONGEMAS, apresenta enquanto bandeira de lutas:

revogação imediata da Emenda Constitucional nº 95/2016; garantia do financiamento público adequado, justo, regular e automático; reconhecimento da obrigatoriedade das despesas da Assistência Social livre, portanto, de qualquer contingenciamento; recomposição imediata do orçamento federal de 2019; aprovação da PEC nº 383/2017 que assegura o financiamento público para os serviços e o apoio à gestão do SUAS (LAUANDE, 2019, p. 7).

Através da atuação desse órgão, ainda foi apresentado à Câmara dos deputados um projeto de Emenda à Constituição, com vistas a garantir uma vinculação orçamentária para a viabilização dos serviços do SUAS, de forma permanente;

Diante desse quadro, apresentamos Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 383/2017), que destina 1% da Receita Corrente Líquida para a gestão e os serviços do SUAS. A vinculação proposta asseguraria aproximadamente R\$7bilhões por ano para o sistema, o que traria estabilidade, condições de planejamento e ampliação da capacidade de atendimento. Com recursos assegurados para o adequado funcionamento, o SUAS se tornaria efetivamente uma política de Estado. A proposta teve aprovada sua admissibilidade na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) em dezembro de 2017 e foi instalada a Comissão especial, que não chegou a votar o parecer. No momento, a PEC aguarda instalação de Comissão especial e depende de despacho do Presidente da Câmara, Rodrigo Maia. Diante da instabilidade que assola o futuro do

SUAS, é urgente e necessário reforçar a luta pela aprovação da PEC nº 383/2017. As reivindicações pela recomposição dos recursos do Sistema precisam estar associadas à garantia de receitas permanentes. Esse tema deve estar presente em todas as discussões (CABRAL, 2019, p. 38).

Frente a toda essa conjuntura, neste ano em que se comemora os 14 anos da implantação do SUAS e os 10 anos da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que apesar de toda a sua carência redatoria, representa grande avanço, no que tange a estruturação dos serviços e padronização das ofertas; o controle social necessita ultrapassar as esferas que sofrem com o aparelhamento, como no caso dos conselhos de direitos. Estes, ligados administrativamente às Secretárias, muitas vezes passam a ter seus trabalhos conduzidos conforme interesse governamental. Desse modo, o controle social deve se fazer presente de diferentes formas, contando com diversos formatos de organização. O controle social por meio dos conselhos de direito, permanece sendo espaço privilegiado e legítimo de defesa do SUAS, no entanto, haja vista o característico aparelhamento estatal desses espaços, torna-se necessário a incorporação de outros segmentos de organização popular.

## **CAPÍTULO II:**

### **4 CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM JUIZ DE FORA: SURGIMENTO DO MUNICÍPIO E ÍNDICES POPULACIONAIS**

O município de Juiz de Fora, surgiu aos redores da estrada denominada Caminho Novo, construída pela Coroa Portuguesa, ligando a região das minas de extração de ouro ao Rio de Janeiro. O povoado inicialmente denominado Santo Antônio do Paraibuna, surgiu devido à necessidade de instalação de hospedagens, armazéns, postos oficiais de registro e fiscalização de ouro – atividade que deu origem a Juiz de Fora e a outros municípios arredores. A Coroa também doou terras para a nobreza, ajudando no povoamento da região, constituindo fazendas que mais tarde seriam responsáveis pela expansão cafeeira. Esse porte econômico resultou no recebimento de vasto número de imigrantes alemães, vindos para atuar na agricultura e na construção da Estrada União Indústria, que ligava à Corte. Posteriormente, com o declínio da agricultura cafeeira na segunda década do século XX, a economia local começa a se pautar em outras atividades, tais como a industrial. (FONTE: site da PJF<sup>5</sup>)

Inicialmente pertencente ao município de Barbacena, o povoado se tornou independente e reconhecido como município em 31/05/1850, vindo a ser chamado de Juiz de Fora somente em 1865. O nome da cidade surgiu a partir de um magistrado, supostamente nomeado pela Coroa para atuar em regiões que não possuíam Juiz de Direito, e que se instalando em uma fazenda na região, mais tarde foi homenageado através do nome da cidade em sua referência. (FONTE: site da PJF)

O município de Juiz de Fora, situado na Zona da Mata Mineira, possui uma extensão territorial de 1.429,875 km<sup>2</sup>, localizado a 225 km da capital mineira, com índice populacional estimado em 568.873 habitantes para 2019, conforme estimativa do IBGE (2019), e densidade demográfica de 359,59 hab/ km<sup>2</sup> ( Site IBGE<sup>6</sup>). Ocupando a 4ª posição de cidade mais populosa do Estado, no ranking nacional o município ocupa o 37º lugar, e o 17º entre os municípios que não são capitais, mas que tem mais de 500

---

<sup>5</sup> Disponível em <https://www.pjf.mg.gov.br/cidade/historia.php>. Acesso em 05/08/2019

<sup>6</sup> Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/juiz-de-fora/panorama>. Acesso em 05/08/2019

mil habitantes, conforme dados de 2017 (DIÁRIO REGIONAL<sup>7</sup>, 2017). O Censo 2010 aponta que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal é de 0,778, o que configura que o acesso a saúde, a renda e a educação encontravam-se em nível satisfatório transitando para alto naquele contexto sócio histórico (IBGE, 2010).

#### 4.1 RESGATE HISTÓRICO DA IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO

Após diversas mudanças no rumo do crescimento econômico brasileiro, que impactaram diretamente o desenvolvimento econômico municipal, Juiz de Fora inicia suas primeiras ações na área social em 1950, ano em que Jacometti (2009) relata que a criação do Pronto Socorro Municipal; convênio com a Fundação da Casa Popular para a construção de 2200 moradias em bairros periféricos. Em 1959, a autora registra ações caritativas realizadas através de programas sociais, como por exemplo distribuição de leite, disponibilização de verba para investimento em obras sociais.

O Sesi, ao final da década de 1950 contava com doze auxiliares sociais em seu quadro de Recursos Humanos, realizando diversos tipos de atividades que incluíam captação de recursos para atividades educacionais, recreativas e criação de bibliotecas nas indústrias; atendimentos individuais e em grupos para os operários, realização de campanhas preventivas de saúde, entre outras ações. Dentro de um contexto de um Serviço Social ainda marcado ainda por práticas assistencialistas e controladoras, essas auxiliares sociais buscaram a formação superior em Serviço Social e passaram a atuar direcionadas a levar educação social aos operário e suas famílias (JACOMETTI, 2009).

Em 1956 essa intervenção profissional teve sua ampliação a partir da criação de centros sociais, pelo Sesi. Dentre as atividades exercidas pelas profissionais a autora registra visitas domiciliares, realização de cursos diversos, “atendimentos individuais e organização e funcionamento de grupos comunitários, levantamentos socioeconômicos em comunidades, campanhas de saúde junto como Departamento Nacional de Endemias Rurais – Deneru”, atividades de recreação e ações com as organizações de bairros. O Sesc também aderiu à experiência dos centros sociais a partir de 1957 (IDEM, 2009, p. 36).

---

<sup>7</sup> Disponível em <https://diarioregionaldigital.com.br/2017/08/30/ibge-afirma-que-juiz-de-fora-e-a-quarta-cidade-mais-populosa-do-estado/>. Acesso em 05/08/2019

O Serviço Social em âmbito municipal teve então sua implantação inicial nas instituições do Sesi, Sesc e Senai, de modo que estas contribuíram para a “difusão da sua significação social” (IDEM, 2009, P. 37). Nesse período a relevância da questão social encontrava-se amparada em ações voltadas para a esfera do trabalho, voltando-se para práticas educativas, visando qualificar a mão de obra e ampliar a capacidade produtiva. Ainda nesse período, corroborando a ideia da centralidade na esfera do trabalho, foram implantados o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, os institutos de aposentadorias e pensões, sindicatos e a LBA (JACOMETTI, 2009).

A autora ainda destaca que nesse período, havia também ações significativas de instituições tradicionais atuantes na filantropia em âmbito municipal, contando com 86 entidades de assistência social. Dentre elas apresenta:

Santa Casa de Misericórdia (1859); Sociedade São Vicente de Paula (1894); Associação União Católica Pão de Santo Antônio (1898); Institutos de Pensões e Aposentadorias; Serviço de Assistência Médica e Domiciliar de Urgência – Samdu; ambulatórios médicos (mantidos pela Loja Maçônica, Igreja Católica, grupos espíritas e poder público); associações beneficentes (como a dos cegos, dos diabéticos, Fundação João de Freitas, Instituto Jesus, Instituto João Emílio, Instituto Maria, Instituto de Meninas dos Juizados de Menores, Instituto de Proteção e Assistência à Infância, etc. ) (IDEM, 2009, p. 38).

A autora destaca também o protagonismo da Igreja Católica na área da assistência social municipal, ocupando “espaços significativos junto a movimentos religiosos e assistenciais”(IDEM, 2009, P. 39). O que não é muito diferente da realidade nacional tendo em vista a gênese de surgimento do Serviço Social.

Já quanto as ações públicas no âmbito da competência para prestação da assistência social, os primeiros passos são marcados pela criação da Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social (SEBES), em 1973. A conjuntura nacional desse período, era de aprimoramento das leis referentes ao sistema previdenciário. Até a década de 1970, a assistência social municipal, era prestada exclusivamente pelas iniciativas do setor privado através de suas associações, e das iniciativas da sociedade civil através das instituições religiosas (DEFILLIPO, 2012). A autora ainda (2012) registra, que antes da criação da SEBES, contabilizando desde a fundação da primeira instituição – que à época ela encontrou inscrita no CMAS/JF, datada de 1895 – até o ano de criação da SEBES em 1973, foram implantadas 42 instituições, com ações na área da política de assistência social em Juiz de Fora.

Após implantação da SEBES, de 1973 a 1988, quando foi promulgada a Constituição Federal, dando embasamento jurídico para a política de assistência social, mais 17 instituições foram implantadas, em um período de apenas 15 anos. Defillipo (2012), ainda destaca que a década de 1980, foi de significativas alterações na política de assistência social em âmbito municipal, com um novo reordenamento dos serviços prestados pela SEBES, que se tornaram exclusivamente para ações na área da assistência, com programas sociais, mutirões, atendimento emergências, agindo sobre situações decorrentes da pobreza.

Por meio das ações do Grupo de Ação Comunitária, que concentrava trabalhadores da assistência social, direcionado por uma ideologia de voluntariado, de participação social, em busca de soluções para as questões emergentes no âmbito municipal; a Secretaria de Governo cria a Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC), com vistas a esses atendimentos, sendo esta uma associação civil financiada pelo poder público (Defillipo, 2012). A AMAC expressou seu caráter ambíguo ao longo dos anos, de modo que, sendo esta gestora da política de assistência social em âmbito municipal até 2009, todos os prefeitos desse período foram presidentes da instituição. A primeira gestão da AMAC, foi realizada pelo irmão do então prefeito Tarcísio Delgado, demonstrando a existência de um nepotismo, que se estabeleceu e perpetuou ao longo dos anos através da instituição.

Associado a tais questões, soma-se ainda o primeiro-daminismo. Após a Reforma Administrativa em 2001, sendo a AMAC vinculada a Diretoria de Política Social – que compunha um conjunto de diretorias, em assessoria no direcionamento dos serviços da Administração Municipal –, contudo, permanecendo sob a gestão da política de assistência e sua execução central, o cargo de superintendente da instituição, passou a ser ocupado pelas primas damas e pessoas que articulavam dos interesses políticos do poder público municipal, gerando uma perpetuação do clientelismo através da política de assistência social no município (Defillipo, 2012).

Defillipo (2012) relata que a AMAC passou por várias adequações, conforme seguiram-se os avanços normativos no âmbito da política nacional de assistência social, como a aprovação da PNAS (2004) e a NOB/SUAS (2005), e as alterações em âmbito municipal com a Reforma Administrativa de 2001. No período de 2001, a instituição apresentava o seguinte cenário, referente a competência de atendimento através de programas e serviços:



priorizando programas na área da criança e adolescente, população de rua, idosos e famílias vulnerabilizadas, qualificação profissional, cooperativas, geração de emprego e renda e combate ao trabalho infantil, a AMAC dispunha em 2001 de: 19 unidades do Programa de Creches; 06 unidades do Programa Núcleos e Curumins; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; Programa Casa Aberta; Casa do Aconchego; AABB Comunidade; Salto para a Cidadania; 12 unidades do Programa Iniciação Esportiva; 03 unidades do Programa Municipal de Atendimento ao Adolescente; 02 unidades do Núcleo de Educação para o Trabalho; 03 unidades do Programa de Atendimento ao Cidadão de Rua; Programa de Banco de Leite Humano; e 07 unidades do Programa de Atendimento à Terceira Idade. Ou seja, a “parceria” mais significativa, em termos de número de programas, projetos e usuários atendidos, era sobremaneira exercida com a AMAC e as outras parcerias permaneceram de forma secundária (Idem, 2012, p.100)

Iniciada a estruturação do SUAS em 2005, já acumulando a função de gestora e executora de serviços da política de assistência social municipal, a AMAC passou a ofertar também os serviços regulamentados pelas diretrizes nacionais, que compunham no âmbito do SUAS a Proteção Social Básica e Proteção Especial de Média e de Alta Complexidade, em conjunto com a Secretaria de Política Social (DEFILLIPO, 2012). A autora salienta que:

A condução da implantação do SUAS no Município, principalmente dos CRAS e CREAS, demonstrou a não estruturação de uma ordem administrativa burocrática no sentido da PNAS/04. Fora dos parâmetros nacionais e ainda conformando uma estrutura híbrida de gestão e execução da Política de Assistência Social, Juiz de Fora expôs um cenário de constantes confusões entre público/privado (IDEM, 2012, p. 101).

Em âmbito nacional, a Política de Assistência Social, conforme análise realizada no Cap. I, seguia em constantes avanços normativos e jurídicos. Acerca do papel do CMAS/JF, no controle social da Política de Assistência Social Municipal, através da formulação de estratégias para a implementação do SUAS, a autora registra que entre 2005 a 2009, diversas discussões referentes a implantação e aprimoramento da gestão do SUAS, foram realizadas e deliberadas por esse conselho. Dentre elas, destacam-se a implantação dos CRAS no território municipal, a construção do Plano Municipal de Assistência Social (PMAS), a gestão plena da política de assistência social por parte do município, e mudanças no financiamento dos serviços dessa política. No entanto, para o cumprimento dessas estratégias de desenvolvimento da política de assistência social, no

ano de 2006 foi necessário a interferência do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que por ofício, exigiu a aprovação do Plano de Ação Municipal (DEFILLIPO, 2012).

A AMAC, conforme se constata a partir dessa análise, passou por significativas reestruturações ao longo dos anos, adaptando-se as novas configurações da política de assistência social. Em 2009, com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, novamente, toda a política de assistência social passou por uma reconfiguração. Nesse processo, o município de Juiz de Fora assume, conforme deliberação da Comissão Intergestores Tripartite – CIT e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o compromisso de reordenar os serviços socioassistenciais até julho de 2013.

As instituições de assistência social, no âmbito municipal, passaram por reestruturações internas na elaboração dos seus serviços, para atender as aquisições, provisões e objetivos da tipificação. Nas reuniões de capacitação para preenchimento do Censo SUAS, realizadas anualmente pela SDS/JF, as quais tenho participado representando a instituição em que atuo, tem sido recorrente, embora menos expressivo nesse último ano, o aparecimento de instituições com projetos, programas e serviços que não se encaixam nos requisitos da Tipificação. Isso nos mostra que o reordenamento dos serviços socioassistenciais, ainda segue em curso nas instituições no âmbito municipal. Obviamente, de forma bem mais avançada do que no ano de 2015, quando iniciei a atuação profissional na área, e haviam inclusive creches, respondendo ao Censo Suas como executoras de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, sem que houvesse nenhuma atividade no equipamento sendo executada pela política de assistência social.

Defillipo (2012) sinaliza que a partir de 2009, ocorreram mudanças expressivas no seio da AMAC, inclusive subsidiadas pelos questionamentos do Ministério Público Federal, quanto á natureza jurídica da instituição e a configuração da política municipal de assistência social. De modo que a autora explica que

Se até então a “Grande Parceria” era viabilizada e “sancionada” pelo poder público local e pela sociedade civil através do CMAS, as determinações nacionais do SUAS não mais permitiriam a continuidade desta configuração.

[...]

Mas o que denomina-se aqui de “Grande Parceria” era efetivada de forma totalmente diferente da relação

Prefeitura e as outras OSC do Município. A AMAC, até o ano de 2009 não tinha convênio formal com a administração pública, pois tinha dotação orçamentária na Prefeitura. Somente em 2008 que foi realizado um convênio via SPS/CMAS, tendo como finalidade apenas o repasse de recursos, diferindo do convênio que se firmou a partir de 2009 devido a exigências normativas vindas da nova configuração do SUAS (Dados da Entrevista 01). Contudo, as diretrizes do SUAS criaram exigências estruturais administrativas que fizeram com que a gestão municipal de então concretizasse mudanças para a efetivação da Política de Assistência Social. Em substituição à SPS foi criada em 2009 a Secretaria de Assistência Social (SAS) - Lei 9750/ 02 de janeiro de 2009 -, órgão da administração direta, com autonomia administrativa, orçamentária e financeira na Política de Assistência Social municipal (IDEM, 2012, p. 105)

A partir da sua pesquisa, a autora ainda relata que em 2009, após implantação da SAS, houve uma tentativa do poder público de extinguir com a AMAC, distribuindo seus projetos, e incorporando parte deles à estrutura administrativa municipal. No entanto, não obtendo sucesso nesse projeto de extinção da instituição, nesse mesmo ano, a entidade celebrou seu primeiro convênio com o poder público. A autora ainda complementa:

Tendo em vista toda a formação da política de assistência social no Município, pode-se afirmar que a AMAC foi a organização da sociedade civil – mesmo atrelada enviezadamente ao poder público – que exerceu centralmente a relação Estado x OSC. Sua estrutura organizacional, durante os 25 anos de sua existência, aglutinou a grande demanda social local, fazendo com que seus projetos e programas tivessem alto alcance. Muito além disso, ela também foi usada durante todos estes longos anos de indefinição estrutural e política enquanto “cabide eleitoral”, nepotismo, clientelismo, paternalismo, e mais, espaço sócio-ocupacional de precarização do trabalho, uma vez que não era preciso concurso público para a incorporação dos mais de 2.000 funcionários, ficando estes submetidos ao regime CLT e indefinição da instituição enquanto pública ou privada. Vale ressaltar ainda que o direcionamento da administração da AMAC, principalmente no que se refere aos altos cargos da associação, sempre foi atrelado às gestões da prefeitura, portanto, utilizadas enquanto estrutura de poder (IDEM, 2012, p. 107).

Diante desse resgate histórico, acerca da implantação da política de assistência social municipal, fica explícito a importância da AMAC na configuração e

implementação dessa política, por meio de seus serviços, projetos, programas e benefícios, que atenderam durante anos parcela significativa da população; em um período que a política de assistência social permanecia sem normatizações específicas, a mercê do paternalismo político. Obviamente, a sua implantação não rompeu de forma imediata com esse modelo de assistência voltado para a filantropia e para o clientelismo, mas houve a estruturação institucional desse atendimento, o que já configura um avanço.

Contudo, a partir do advento da normativa da PNAS e da NOB SUAS, a configuração da AMAC dentro do município entrou em conflito com as diretrizes nacionais para a política de assistência social, tornando sua existência, conforme sinaliza Deffilipo (2012 p. 152), “esquizofrênica”, com dualidade entre “rupturas e continuidade com o passado”. Distante de romper com o modelo assistencialista e paternalista de prestação da política de assistência social, com traços do conservadorismo, em âmbito municipal; mantendo fortes alinhamentos de interesses políticos entre instituições e poder público; demarcando um profundo clientelismo; a política municipal de assistência social segue encontrando novas formas de reconfigurar esse cenário, na direção da sua continuidade.

Em cenário nacional de hegemonia do denominado terceiro setor, aprofundamento das expressões da questão social, com os inúmeros retrocessos que incidem sobre o mundo do trabalho, e conseqüentemente sobre a classe trabalhadora; onde recentemente ocorreram a aprovação das Reformas trabalhistas e previdenciárias; a aprovação da Lei da Terceirização, e um profundo impacto no âmbito do Instituto Nacional de Assistência Social (INSS), visando sua fragilização; Juiz de Fora segue a tendência nacional, de desresponsabilização do poder público frente às demandas da população mais pobre, e de terceirização através da filantropização da política de assistência social. Aproveitando a recente regulamentação jurídica das parcerias do poder público com as OSC's, o município não podendo mais aproveitar o caráter híbrido da AMAC, passou a transferir os serviços dessa, por meio desse instrumento normativo, para entidade que se estabeleceu no município recentemente, exatamente em contexto de implementação dessa normativa, e de abertura de editais para recebimento de financiamento público, se colocando enquanto candidata no processo seletivo.

A implantação dessa entidade no município, gerou um profundo desgaste entre as instituições, que será aprofundado no item referente ao MROSC. Contudo, o que se identifica, é que essa implantação veio sob a condicionalidade de financiamento do

poder público, uma vez que, se tratando de instituição religiosa ligada a uma igreja que está no município há muitos anos, e apesar do histórico de atendimento nacional dessa instituição, a mesma só veio a ser implantada em Juiz de Fora durante o processo de um concurso público, para realização de parcerias entre OSC's e poder público. Acerca da política de assistência social, o município permanece na lógica de aprofundamento da assistencialização; que é histórico desde a implantação da AMAC, conforme será aprofundado a seguir; sendo esta intensificada conforme tem sido ampliada a rede sócio assistencial, promovendo uma filantropização dessa política.

#### 4.2 A FILANTROPIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM JUIZ DE FORA

Apesar dos dados apresentados, a realidade social do município apresentou mudanças significativas, com as retrações das políticas sociais nos últimos anos. O documento denominado Diagnóstico da População de Rua em Juiz de Fora, realizado pela Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS) em 2016, registrou a existência de 879 pessoas em situação de rua no município naquele ano. O Censo de 2010, registrou à época, 607 pessoas em situação de rua. Apesar dos dados mais recentes, a experiência, a vivência e a atuação profissional, demonstram que esse número vem aumentando significativamente ao longo dos anos, e que já não corresponde mais aos indicadores do diagnóstico de 2016.

Dentre as principais motivações para a vivência de rua, que aparecem no cotidiano profissional, estão o uso abusivo de substância psicoativas, conflitos familiares e desemprego. Importante ressaltar que tais motivos não estão descritos em ordem quantitativa, sendo apresentados apenas para conhecimento. O Diagnóstico de 2016 informa, que das 879 pessoas que se encontravam em situação de rua, 496 pernoitavam nas ruas esporadicamente, de modo que esse vínculo era proveniente das atividades que exerciam para manter sua subsistência. Dentre as diversas atividades, o documento ressalta serviços de catador de materiais recicláveis, flanelagem, engraxate, prostituição, artes de rua, e vendedores ambulantes (PJF, 2019).

Esse dado reafirma a vivência, em que junto a equipamentos públicos de atendimento à população de rua, identificamos que o desemprego, associado a vinculação com atividades informais, instáveis e precárias, aumentam o vínculo do trabalhador com a rua, sendo muita das vezes, o trabalho informal, o motivador para

torná-lo uma pessoa em situação de rua. Esse processo se dá, em razão da necessidade de retorno ao Centro da cidade todos os dias para exercer a atividade laboral, sem respaldos trabalhistas e custeio garantido desse deslocamento, onde o trabalhador passa a procurar equipamentos públicos de atendimento à população de rua, ou passa a dormir na rua, evitando assim o custo diário da passagem para a realização desse trajeto. Outra questão, é a adequação aos horários de funcionamento, dos equipamentos que realizam atendimento com alimentação para essa população, que acabam muitas das vezes inviabilizando esse trajeto, pois em casos de moradia em bairros distantes, torna-se impossível esse realizar deslocamento andando, em tempo hábil para acessar o direito ao café da manhã e à alimentação noturna. Os indicadores referentes a população em situação de rua, são apenas um dos elementos que caracterizam o aumento das mazelas sociais na cidade.

Contando hoje com 11 CRAS e 03 CREAS, realizando o atendimento por região, conforme legisla a NOB SUAS, o município permanece em desconformidade com essa legislação, no que tange à natureza da prestação dos serviços. Isso ocorre, pois, tais equipamentos foram implantados por meio da AMAC, que está reconhecida legalmente enquanto uma OSC, e ainda não passaram pela transição para a prestação direta de seus serviços para a Administração Pública Municipal, conforme preconizado na normativa citada.

A rede sócio assistencial de Juiz de Fora, é composta principalmente por meio de instituições beneficentes e filantrópicas, constando no CMAS/JF o registro de inscrição de 57 entidades, que formalmente regulares, cumpriram os requisitos legais para manutenção da sua inscrição em 2019 (SITE PJF<sup>8</sup>). Conforme preconiza as resoluções CNAS 14/2014 e CMAS/JF 032/2018, somente as entidades inscritas nos Conselhos Municipais de Assistência Social, poderão prestar serviços, programas, projetos e benefícios sócio assistenciais; sendo está a primeira condição para atuação junto a Política de Assistência Social; uma vez que cabe a esse órgão a fiscalização, o monitoramento, a avaliação e o controle dessa política pública. As resoluções mencionadas, ainda apresentam a necessidade de inscrição das entidades, bem como de seus serviços, programas, projetos e benefícios, ainda que não tenham atuação preponderante, mas que executem atuação na área da Assistência Social.

---

<sup>8</sup> Disponível em [https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/sds/termos\\_colaboracao/index.php](https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/sds/termos_colaboracao/index.php) e [https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/sds/termos\\_fomento/index.php](https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/sds/termos_fomento/index.php)  
Acesso em 19/10/2019

Dessa forma, nem todas as 57 entidades inscritas no CMAS/JF em 2019 são de assistência social, mas executam ações socioassistenciais, de caráter continuado, permanente e planejado. Outro aspecto a ser observado é que muitas instituições que realizam alguma oferta socioassistencial, por vezes não conseguem manter o registro ativo, por falta de equipe técnica adequada, dificuldade na comprovação de capacidade física instalada, dificuldade na apresentação da documentação necessária, sendo histórico no município a prestação do serviço previamente à inscrição no CMAS/JF, o que é um equívoco, mediante a legislação vigente.

Dentre as OSC's inscritas no CMAS/JF, o site da Prefeitura de Juiz de Fora registra cerca de 30 instituições que recebem algum tipo de subsídio do poder público através da SDS/JF, dentro de algum dos formatos de parcerias vigentes hoje no município, durante o período de 2018 a 2019, dentre as quais várias possuem mais de um serviço financiado pelo poder público (PJF, 2019). De acordo com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, a parceria das OSCs com o poder público, ocorrem através de chamamento público, onde se estabelecem os Termos de Fomento ou Termos de Colaboração, de acordo com a natureza/formato da parceria. Essas terminologias serão explicadas no item referente a essa normativa.

Dentre as OSCs que recebem financiamento público para prestar ações na área da assistência social no município, destacam-se a AMAC e a ADRA, com as quais o site da PJF registra o maior número de parcerias. Segundo este, a administração municipal realizou um total de 10 Termos de Colaboração para prestação de oferta socioassistencial até dezembro de 2018 com a AMAC, e mantém 20 parcerias em vigência com a mesma até 2021. Já com a ADRA, a administração municipal realizou 02 Termos de Colaboração, para a entidade prestar ações socioassistenciais até 2018, e mantém 08 Termos de Colaboração vigentes para ofertas que serão executadas por esta até 2021. Outras entidades aparecem com mais de um formato de parceria, ou mais de uma oferta com parceria vigente com a administração pública, no entanto, nenhuma entidade se aproxima ao número de ofertas financiadas pelo fundo público, tal qual as duas mencionadas.

A AMAC, além das ofertas financiadas com os recursos da política de assistência social, ainda possui parcerias com a política de educação, uma vez que realiza a gestão indireta das creches de Juiz de Fora. Considerando somente as duas maiores entidades municipais mencionadas, contabilizando suas ofertas que estão em vigência sob financiamento público da política de assistência social, temos um total de

28 ofertas em parcerias com o poder público municipal. E, considerando que, das 30 instituições que possuem Termos de Colaboração com a SDS/JF, várias possuem mais de uma oferta subsidiada pelo fundo público, podemos constatar claramente que a política municipal de assistência social, ocorre quase que integralmente por meio de terceirização, havendo no município uma ampla filantropização dessa política. Sendo a filantropia prática arraigada no município, até mesmo os equipamentos estatais de prestação da assistência social, previstos na NOB/SUAS e na LOAS – CRAS, CREAS e Centro POP – permanecem com sua prestação historicamente sendo realizada pela AMAC.

O poder público, durante a estruturação da política municipal de assistência social, instituiu uma entidade de assistência social, de caráter híbrido, para a viabilizar a prestação dos serviços Socioassistenciais. A AMAC, passou a ter a autonomia de uma Associação, prestando serviços essenciais de assistência social, sem a devida realização de concurso público para a seleção de equipes mínimas. Com mais de 90% dos seus serviços financiados pela administração municipal, a AMAC se tornou responsável pela prestação de quase todo o serviço municipal de assistência social. Implantada em 1985, com os avanços normativos no campo da assistência social, o poder público passou a entrar em conflito com as alterações legislativas, quando a partir da publicação da NOB SUAS, manteve a AMAC à frente de serviços públicos estatais que deveriam ser de prestação direta pela Administração Pública Municipal, tal como os CRAS, CREAS E Centro Pop. E ainda ferindo a NOB RH SUAS, que estabelece a exigência de concurso público para a prestação de serviços públicos da administração direta, a fim de garantir a existência de equipe mínima.

Não obstante a falta de estabilidade da equipe mínima, sendo esse pré-requisito na prestação de serviços público estatais da política de assistência social, estando os profissionais submetidos a admissão e demissão conforme interesses políticos, perpetuando um modelo de assistência social clientelista, onde por anos a entidade foi alvo de críticas devido a seu uso como “cabide eleitoral”, ainda incorre a situação da precariedade do serviço oferecido, uma vez que não havendo essa estabilidade, não se garante a existência dessa equipe mínima, sendo alvo de grande rotatividade. Ainda em decorrência das alterações legislativas que surgiram ao longo da sua existência, da recente normatização que regulamenta as OSCs, denominada enquanto MROSC, do recente processo de acordo com o poder público na reconfiguração da entidade, inclusive recorrendo a acordos judiciais; reduzindo salários e retirando direitos dos



trabalhadores da instituição, a fim de que não se consumasse a sua extinção; a AMAC, nessa configuração incerta sobre a continuidade de sua existência, passou a recorrer a contratos temporários para a substituição de profissional da equipe mínima afastado ou demitido.

No final das contas, o ônus dessa relação ambígua e contraditória às legislações vigentes, recaiu completamente sobre os trabalhadores e os usuários da política de assistência social. Conforme registro da Tribuna de Minas<sup>9</sup>, em 28/11/2019, a Prefeitura de Juiz de Fora, junto com o Sindicato dos Servidores Públicos de Juiz de Fora (SINSERPU), acompanhados do Ministério Público do Trabalho (MPT), e o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), assinaram, o que foi convencionado enquanto Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). O documento reconhece a natureza privada da instituição, extingue diversos postos de trabalho do quadro da AMAC, e inviabiliza o pagamento dos 40% referente a aviso prévio, além das verbas indenizatórias, como o seguro-desemprego. O impacto dessa medida ainda será avaliado nos meses que segue, mas a sinalização é de que além dos impactos para os trabalhadores, a medida também possa afetar os usuários dos serviços socioassistenciais prestados por essa instituição. Isso porque, com redução drástica do quadro de funcionários, há uma sobrecarga sobre as equipes existentes. Ainda não ficou claro, também, quais serviços serão afetados, se ocorrerá suspensão de atendimentos, nem se haverá extinção de algum serviço. Além desse processo histórico de filantropização, e a sua agudização com as recentes regulamentações de desresponsabilização do Estado, outras inflexões se dão no âmbito da assistência social, conforme o debate apresentado a seguir.

#### 4.3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL MUNICIPAL NA ATUAL CONJUNTURA

Contextualizando brevemente a minha relação com a política municipal de assistência social, para fins de entendimento desse item, é importante relatar que, além da atuação profissional enquanto assistente social na Associação Beneficente Cristã Restituir, entidade filantrópica de assistência social, desde 2017 passei a integrar também a Comissão de Políticas Públicas (CPP) do CRESS Seccional Juiz de Fora. Através dessa comissão, fui convocada a representar a seccional no âmbito do

---

<sup>9</sup> <http://tribunademinas.com.br/noticias/politica/28-11-2019/tac-formaliza-desvinculacao-entre-amac-e-pjf.html>. -Acesso online em 30/11/2019.

CMAS/JF no mandato de 2018 a 2020. Essa experiência enquanto representante da sociedade civil, na qualidade de conselheira no âmbito do CMAS/JF, através do segmento de trabalhadores – que é a cadeira pertencente aos representantes de categorias profissionais, tal qual é o CRESS – me trouxe um grande amadurecimento profissional, e uma aproximação política com a discussão acerca da gestão municipal das políticas públicas.

Dessa forma, participando de constantes discussões políticas em torno do aprimoramento, monitoramento e execução da política de assistência social em âmbito municipal, acompanhei diversas pautas que debateram em torno das deliberações realizadas pela sociedade civil, por meio das Conferências Municipais de Assistência Social anteriores, que apesar de terem sido aprovadas, permaneceram sem avanços diante desse cenário nacional de profundo retrocesso e fragmentação das políticas públicas.

A EC 95 já debatida no Capítulo I, que congelou os gastos com a assistência social por 20 anos, fragilizando o cofinanciamento das três esferas de governo, gerou uma profunda responsabilização do município perante a prestação dessa política. Desse modo, sem repasse do Governo Estadual, aprofundou-se ainda mais a fragilização da assistência social municipal, levando a um aumento da filantropização. Em apresentação no CMAS/JF, realizada pela subsecretaria de gestão do SUAS acerca do Orçamento da Assistência Social – Lei Orçamentária Anual – LOA de 2019; conforme registro na ata nº 16/2018, linha 149 a 180, na plenária do dia 04/10/2018; esta informou ao controle social que o Tesouro Municipal tem arcado com mais de 70% do financiamento da política de assistência social, de modo que os serviços de CRAS e CREAS são os que consomem o maior aporte financeiro, conforme demonstrativo em planilha, também apresentado pela mesma, ainda nessa plenária.

Foi debatido ainda dentro do CMAS/JF, no ano de 2019, a construção do Plano Municipal de Assistência Social (PMAS). Mediante o cenário de não repasse do cofinanciamento do Governo Estadual, a sinalização da gestão era da elaboração de um plano possível dentro da realidade orçamentária do município. No entanto, constituindo-se atribuição do CMAS/JF a elaboração de diretrizes para a construção do PMAS, e posteriormente, o monitoramento da sua implantação, a avaliação e o controle sistemático e permanente da sua execução através da gestão; levantei em plenária o debate, acerca da necessidade de se reconhecer o plano como instrumento de controle social e pressão política da sociedade civil sobre a Administração Pública Municipal.

Em uma tentativa de articulação, esclareci acerca da situação em que o controle social se colocava, mediante a aprovação de um plano nivelado por baixo, em ano de conferência municipal. A necessidade da legitimação da sociedade civil, através de deliberação em plenária, acerca do PMAS construído pela gestão, mostrava-se enquanto possibilidade de pressão e articulação política, com vistas a exigência da implantação de inúmeros equipamentos, serviços, programas e projetos que já haviam sido pactuados na Conferência Municipal de Assistência Social de 2017 e não haviam sido efetivados. Além de diversos serviços descritos no PMAS em vigência de 2014 a 2017 que também não foram implantados. Considerando que o ano de 2019, foi ano de convocação de Conferência Municipal de Assistência Social, as deliberações haveriam de ser realizadas sob pautas já pactuadas, e em futura cobrança ao poder público, seríamos sinalizados de que as pautas não contemplavam o plano aprovado pela sociedade civil.

Contudo, mediante a dificuldade de articulação da sociedade civil no âmbito do conselho municipal, o PMAS foi aprovado conforme enviado pela gestão municipal, com pouco diálogo com a sociedade civil, contando apenas com considerações pontuais que foram encaminhadas por meio de comissões internas do conselho. Importante sinalizar que, conforme consta na ata nº 32/2019, nas linhas 74 a 78, do dia 29/08/2019, o PMAS foi aprovado mediante abstinência de voto do próprio Presidente do CMAS/JF, que argumentou justamente colocando em voga o pouco tempo dado ao debate acerca do documento.

Em reunião com as subsecretarias da SDS/JF, através da Comissão Permanente de Política da Assistência Social no CMAS/JF, a gestão havendo sido cobrada quanto a implantação de serviços já pactuados em Conferências anteriores, e quanto a sinalização de retorno ao atendimento da demanda de cestas básicas que foram cortadas dos CRAS, incidindo diretamente sobre as entidades filantrópicas, que passaram a receber um grande quantitativo de solicitação de cestas básicas – o que viola a dignidade da pessoa humana, haja vista que o usuário fica à mercê da filantropia, sem um direcionamento de onde procurar esse atendimento – e, ainda cobradas acerca da retomada do benefício eventual do Auxílio Moradia; a informação repassada pela gestão, foi que mediante o cenário apresentado, o município não tem previsão para expansão dos serviços socioassistenciais, e que mediante necessidades de cortes, estes incidem diretamente sobre benefícios eventuais, tal qual as cestas básicas dos CRAS e o benefício do Auxílio Moradia.

Questionadas ainda sobre a apresentação do formato de fiscalização e monitoramento, que teria sido realizado junto as entidades que mantêm parceria com a Administração Municipal, haja vista a situação financeira da política de assistência social, e o grande investimento nessa prestação terceirizada, a fim de que se avaliasse o alcance das meta pactuadas nos Planos de Trabalho dessas instituições; levantou-se a discussão da necessidade de englobar na Audiência Pública anual realizada pelo CMAS/JF, como pauta de discussão o Chamamento Público, para fins de apresentação desse monitoramento. Contudo, a Audiência Pública que inicialmente foi adiada pela Mesa Diretora por inúmeras vezes, sem justificativas plausíveis, simplesmente não foi convocada, mesmo mediante solicitação da Comissão Permanente de Políticas Públicas do CMAS/JF, sinalizando uma dificuldade na apresentação desse monitoramento por parte da gestão. Esse direcionamento revela um alinhamento da gestão municipal com as agendas política federais de enfraquecimento do controle social, corroborando com a medida do governo federal de suspensão da Conferência Nacional de Assistência Social, que já havia sido convocada pelo CNAS.

No capítulo que segue, será apresentado o MROSC, juntamente com o contexto inaugurado pela sua implementação em Juiz de Fora; bem como, a atuação profissional do assistente social inserido no espaço sócio ocupacional das OSC's com viés religioso; e os rebatimentos de todas essas inflexões sobre a ação profissional; assim como as estratégias e táticas para a superação desses desafios.

## CAPÍTULO III

### 5 ENTIDADES FILANTRÓPICAS DE CUNHO RELIGIOSO EM JUIZ DE FORA: DEFINIÇÕES NORMATIVAS, CERTIFICAÇÕES E TITULAÇÕES QUE REGULAMENTAM A FILANTROPIA

O documento “Entenda o MROSC”, da Secretaria de Governo da Presidência da República, apresenta que as OSC’s – como são denominadas nessa normativa as antigas ONG’s, englobando nessa nomenclatura todas as instituições religiosas, filantrópicas, sem fins lucrativos, beneficentes, cooperativas – são entidades que atuam no campo da “promoção e defesa de direitos e em atividades nas áreas de direitos humanos, saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, desenvolvimento agrário, assistência social, moradia, entre outras” (p.15, 2016). O documento ainda apresenta dados da pesquisa, Organizações da Sociedade Civil e suas Parcerias com o Governo Federal, que originou o Mapa das Organizações da Sociedade Civil, onde consta a existência de 323 mil OSC’s no Brasil.

As entidades de assistência social são aquelas que realizam atendimento, assessoramento ou atuam na defesa e garantia de direitos da população abrangida pela LOAS<sup>10</sup>. Conforme sinaliza a Res. CMAS 32/2018 art. 3º:

**I** - São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal; **II** - São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social; **III** - São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de

---

<sup>10</sup> (Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, alterada pela Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011).

defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social; **IV** - As que prestam serviços ou ações socioassistenciais, sem qualquer exigência de contraprestação dos usuários, com o objetivo de habilitação e reabilitação da pessoa com deficiência e de promoção da sua inclusão à vida comunitária, no enfrentamento dos limites existentes para as pessoas com deficiência, de forma articulada ou não com ações educacionais ou de saúde; **V** - As de que trata o inciso II do art. 430 da Consolidação das Leis de Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, desde que os programas de aprendizagem de adolescentes, de jovens ou de pessoas com deficiência sejam prestados com a finalidade de promover a integração ao mercado de trabalho, nos termos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, observadas as ações protetivas previstas na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990; **VI** - As que realizam serviço de acolhimento institucional provisório de pessoas e de seus acompanhantes, que estejam em trânsito e sem condições de autossustento, durante o tratamento de doenças graves fora da localidade de residência, observada a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

As entidades filantrópicas e beneficentes, conforme relatado no Capítulo I, apresentam-se sob a natureza jurídica de Associação ou Fundação. Já as entidades religiosas, normalmente optam pela natureza jurídica de Associação, haja vista a complexidade e as exigências administrativas da Fundação. Muitas vezes, essas instituições não possuem patrimônio próprio, sendo esse cedido pela instituição religiosa a qual são vinculadas, o que já se torna um impedimento para a criação destas, na configuração de uma Fundação. Além disso, a Fundação fica condicionada a constante intervenção do Ministério Público na sua prestação de contas, o que acaba exigindo uma equipe técnica especializada para execução dos trabalhos. Realidade que conflita com a conjuntura municipal, onde a exigência de equipe mínima pela NOB RH/SUAS, já se torna um grande desafio para as entidades beneficentes, religiosas e filantrópicas existentes – conforme demonstra a experiência, confirmada através de análise empírica, a partir da minha participação no CMAS/JF em articulação com diversas outras instituições.

A realidade demonstra, que para além dos baixos salários pagos por essas instituições, principalmente para a categoria de assistentes sociais que não possuem piso salarial aprovado, existe uma estratégia para garantir o atendimento da exigência das

equipes mínimas, através da contratação por meio de uma carga horária reduzida. Isso impacta diretamente nos serviços prestados, uma vez que a contratação não se dá pela via da necessidade, mas sim pela exigência normativa. O que gera uma contratação através de uma carga horária aquém da realidade apresentada, culminando na prestação de serviços sem a devida garantia da qualidade. Além da incidência sobre a precarização do mercado de trabalho do assistente social, que fica condicionado à necessidade de assumir mais de um vínculo profissional. Vale ressaltar ainda, que as instituições filantrópicas, contam com alto índice de trabalho voluntário, na substituição da mão-de-obra qualificada.

Particularizando aqui a situação das instituições religiosas, perfil do espaço sócio ocupacional em que atuo, ainda existe um respaldo sindical para essa precarização. Havendo as entidades de direção política da categoria de assistentes sociais, optado por sindicalismo por ramo de atuação, e não por categoria de trabalho, somado ao fato de que assistente social não teve aprovado o seu piso salarial, o Sindicato dos Empregados das Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas (SINTIBREF) vem constantemente aprovando em suas Convenções Coletivas de Trabalho um salário base para todos os trabalhadores da área das instituições religiosas, sem considerar a área de formação. A remuneração apresenta-se muito aquém do atendimento as necessidades do trabalhador, com uma diferença mínima em relação ao salário mínimo. Desse modo, o trabalhador fica à mercê de uma negociação direta com a instituição, que respaldada pelo sindicato, procura nivelar a remuneração o mais próximo possível ao que foi convencionado.

Retomando a questão normativa referente à criação de uma OSC, uma vez constituída, a instituição passa a depender de certificações, títulos e qualificações, que apesar de serem facultativos trarão algumas garantias. Os certificados conferem isenções fiscais para a instituição, maior autonomia para execução dos trabalhos, demonstram credibilidade e facilitam a captação de investimentos da iniciativa privada, haja vista que também possibilitam aos doadores o acesso aos incentivos fiscais. Além disso, em caso de participação em processos públicos para recebimento de financiamento, tais documentos podem ser critérios de elegibilidade ou desempate exigidos pelo poder público. Dessas titulações destacam-se:

- O título de Utilidade Pública nas três esferas de governo, que conferem isenções fiscais sobre variados impostos, credibilidade ao reforçar que o trabalho institucional é de relevância pública, e comumente é utilizado como requisito

para recebimento de financiamento público, exigindo o título de acordo com a esfera com que a parceria está sendo estabelecida.

- O Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS), que além da credibilidade, ao atestar que a instituição oferece todos os seus serviços de forma gratuita, confere um conjunto de isenções.
- A qualificação de OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, que além de diferenciar a associação que o possui, inserindo-a em um regime jurídico específico, qualifica a instituição para parcerias com o poder público, substituindo o título de Utilidade Pública; possibilita a remuneração dos dirigentes (Lei Federal 9.249/9), e insere a possibilidade de recebimento de um conjunto de doações por parte do poder público e da iniciativa privada. A qualificação enquanto uma OSCIP se destina exclusivamente para Associações que se dispõem a preencher os critérios de elegibilidade para tal, haja vista a exigência de transparência administrativa e constantes prestações de contas. Contudo, a qualificação possibilita a celebração de parceria com o poder público, através de um instrumento mais ágil e menos burocrático denominado Termo de Parceria.<sup>11</sup>
- A qualificação enquanto Organização Social <sup>12</sup>– OS, destinadas a instituições que desempenham atividade dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde; visa instrumentalizar a transferência de atividades que eram de prestação direta da administração pública. Desse modo, essa certificação é ato discricionário do poder público. A entidade escolhida pelo poder público,

---

<sup>11</sup> O Termo de Parceria é uma metodologia, cuja intencionalidade é de propiciar um relacionamento mais transparente e razoável entre OSCIP e poder público, de modo que se pauta mais no resultado e na eficácia, sendo mais flexível na prestação de contas, com menos exigências. Através desse instrumento pode-se realizar parcerias de longos períodos, ultrapassando inclusive os períodos de troca de governo. Através do Decreto Federal 3.100/99 que regulamentou as OSCIP, e instituiu o Termo de Parceria em substituição aos convênios, foi normatizada a possibilidade de uma entidade possuir mais de um Termo de Parceria vigente no mesmo período. (Extraído do Manual das Instituições Beneficentes de realização do Instituto de Empreendedores e Gestores Sociais (IEGS), com apoio do Sindicato das Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas de MG (SINIBREF), da Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas (FENATIBREF) e da Editora Paulus).

<sup>12</sup> Essa qualificação é conferida mediante a um Contrato de Gestão, que estabelece a parceria com o poder público, conferindo a este o controle da entidade, de modo que é um instrumento que delimita a autonomia institucional consideravelmente (FONTE: [www.pge.sp.gov.br](http://www.pge.sp.gov.br), Por Eurico de Andrade Azevedo, ACESSO EM 01/12/2019). Alvo de críticas de vários juristas por não estabelecer critérios de elegibilidade objetivos para a qualificação, e ainda oferecer Poder Público a entidade da iniciativa privada, sem a burocracia legal inerente ao processo. (Extraído do Manual das Instituições Beneficentes de realização do Instituto de Empreendedores e Gestores Sociais (IEGS)...).



mediante atendimento dos requisitos legais para se transformar em OS, poderá contar com recursos orçamentários e bens públicos.

## 5.1 MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (MROSC)

Conforme informações no site do Ministério da Cidadania – Secretaria Especial do Desenvolvimento Social<sup>13</sup>, a Lei nº 13.019/2014 que institui o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), entrou em vigor para a União, Estados e Distrito Federal em janeiro de 2016, e para os municípios em janeiro de 2017, com vistas a desburocratizar os processos de prestação de contas entre as parcerias firmadas com o poder público. A lei regulamenta e normatiza o processo, estabelecendo um padrão nacional para as parcerias entre as organizações de assistência social e os órgãos gestores. O poder público tem apresentado a lei enquanto um avanço, devido à criação de um regime jurídico próprio para as parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil. Além de desburocratizar, cria instrumentos para a formulação dessa parceria de forma mais flexível, e adaptada para diferentes situações.

A regulamentação instrumentaliza as parcerias, por meio dos denominados Termo de Fomento, Termo de Parceria e Termo de Cooperação, com a seguinte interpretação:

- O Termo de Colaboração é utilizado para a execução de políticas públicas nas mais diferentes áreas, nos casos em que a política pública em questão, já tem parâmetros consolidados, com indicadores e formas de avaliação conhecidos, integrando muitas vezes sistemas orgânicos, como por exemplo, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Em sua maioria, são as políticas que se destinam a manutenção de equipamentos de assistência social, creches ou ao atendimento educacional especializado, programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança, entre outros.
- Já o Termo de Fomento pode apoiar e reconhecer iniciativas das próprias organizações, buscando atrair para as políticas públicas tecnologias sociais inovadoras, fomentar projetos e eventos nas mais diversas áreas, e ampliar o

---

<sup>13</sup> Disponível em <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/entidade-de-assistencia-social/marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil-2013-mrosc> ACESSO EM 19/10/2019

alcance das ações desenvolvidas por parte das organizações. Como exemplo, pode-se citar o fomento à capacitação de grupos de agricultura familiar, projetos de enfrentamento à violência contra a mulher ou de proteção e promoção de direitos das pessoas com deficiência, exposições de arte, cultura popular, entre outros.

- Quando a parceria não envolver transferência de recursos financeiros, será firmado o Acordo de Cooperação. O Acordo, em geral, não exige prévia realização de chamamento público. Mas no caso de comodato, doações de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, deve haver chamamento. Como exemplo, pode-se citar o intercâmbio de conhecimentos e de quadros técnicos, cessão de servidores, ou a outorga de bens para o empoderamento de agricultores familiares, entre outros (BRASIL; p. 22, 2016).

Em âmbito municipal, a apresentação dessa regulamentação para as OSC's, no momento da sua implementação, foi realizada pela Administração Pública de Juiz de Fora através de capacitações, que garantiam que o instrumento normativo teria a capacidade de equiparar as entidades em condições de igualdade e de participação, garantindo a isonomia, prezando pela eficiência e qualidade dos serviços prestados à população. Bem verdade que desde seu anúncio a nova legislação causou desconforto em várias instituições que possuíam convênios antigos com a PJF, e a partir de então se viam à mercê de um concurso de amplo alcance.

O documento “Entenda o MROSC”, já mencionado na abertura desse capítulo, define que são consideradas Organizações da Sociedade Civil para efeito dessa lei, as associações e fundações, as cooperativas sociais que atuam em prol do interesse público, e as organizações religiosas. Impactando as relações entre poder público e OSC's em todo o país, o documento ainda apresenta que o MROSC foi implementado, visando promover “regras mais claras, razoáveis e indutoras da colaboração”. Portanto, pode-se ler que o MROSC é um instrumento normativo de incentivo ao crescimento e expansão dos trabalhos das OSC's, compreendidas nesse aparato jurídico, enquanto colaboradoras das ações do Estado, exercendo complementaridade aos serviços estatais, que por vezes passam a ser substituídos pela ação das entidades. Desse modo, a regulamentação passa a legitimar, normatiza, regular e fundamentar a filantropia. O documento mencionado ainda informa, em alinhamento as informações dadas pelo poder público municipal para as entidades participantes do certame do Chamamento Público, que o MROSC busca a “promoção da igualdade de oportunidades no acesso

aos recursos públicos, maior efetividade na execução e celeridade na avaliação” (BRASIL, 2016, p. 17).

No entanto, o que se revelou na experiência municipal, foi uma fragilização nos critérios de concessão dessa parceria, na medida em que houve instalação de OSC, sem registro no CMAS/JF, concorrendo e sendo classificada para prestação da maioria das ofertas sócio assistenciais municipais. Essa implantação de entidade em âmbito municipal, mediante participação e classificação em concurso público para recebimento de recursos financeiros, demonstrou que sua inserção se deu em virtude da oportunidade de angariar recursos do fundo público, e não pela manifestação de valores e compromissos com o atendimento ao público assistido. Além da fragilização dos critérios de parceria, outra grande inquietação levantada pelos representantes da sociedade civil no CMAS/JF, refere-se ao monitoramento e a avaliação do cumprimento das metas pactuadas nos Planos de Trabalho pelas instituições que mantêm parceria com a Administração Municipal, sendo uma obrigação da gestão municipal esse acompanhamento, conforme já retratado no capítulo anterior.

Ainda tomando por base o documento mencionado anteriormente, o MROSC equaliza as regras em âmbito nacional, sendo estas válidas para as parcerias das OSC's com a administração pública federal, estadual, distrital e municipal. Contudo, confere ao município a autonomia para realizar regulamentações próprias para as questões específicas, desde que sejam estruturadas sob as normas gerais. Outra questão a ser destacada é a inexistência de exigência nessa legislação de qualificação, título ou certificação específica por parte das instituições, para que se realize a parceria com o poder público, ficando à cargo dos entes federados estabelecerem em seus concursos, a exigência ou não desses documentos.

As qualificações, títulos e certificações conferem às instituições credibilidade, haja vista o conjunto de exigências e critérios necessários para recebê-las e mantê-las, o que afirma que a instituição além de executar um trabalho responsável e ético, ainda permanece em sistemática avaliação. A exigência delas em um concurso para parceria com o poder público, garante que a instituição possui um histórico de ação e uma experiência com relação a atuação. Apesar da garantia na lei de comprovação de um tempo prévio de existência, o que a experiência comprovou foi que a não territorialização do concurso – permitindo que entidade de qualquer localidade participasse do certame – não garantiu a qualificação, nem a qualidade das ofertas, nem

a referência no município, e permitiu que instituições se instalassem unicamente por causa do financiamento público, sem conhecimento das necessidades locais.

A flexibilização dessas exigências, se justificam na ideologia neoliberal pela necessidade de desresponsabilizar o Estado frente às necessidades sociais da população, favorecendo e incentivando a iniciativa privada, sob um discurso de desinchar a máquina pública. Desse modo, como ocorrido em Juiz de Fora, instituição sem histórico de ação no território, sem nenhum tipo de referência, passou a ter direito a concorrer e firmar contratos com o poder público, para executar ações da qual nunca tiveram nenhuma experiência no âmbito municipal. O documento utilizado para essa análise, ainda traz enquanto constatação, que “Quanto menos burocracia prévia e mais organizações participarem, melhor” (BRASIL, 2016, p. 21). O que revela claramente a ideologia predominante desse aparato jurídico.

A normativa abre a possibilidade de que a sociedade civil apresente ao poder público propostas de chamamento público. Identificado o interesse público na proposta apresentada, por meio de diagnóstico da realidade a qual se deseja trabalhar, e o aporte financeiro para sua manutenção, o poder público tem a autonomia para convocar um chamamento público para aquela proposta. O chamamento público, pode, portanto, ser uma iniciativa da própria administração agindo em prol das suas prioridades, ou provocado pela população, pelas OSC's, por movimentos sociais e cidadãos.

O chamamento público consiste na realização do concurso público que deve ser publicitado e aberto a ampla participação, garantindo transparência ao processo, ainda que a sua provocação tenha partido de alguma instituição em específico. Contudo, a transparência do processo fica fragilizada mediante a flexibilização das normas e critérios de parceria. Os impactos dessa regulamentação incidem diretamente sobre a atuação profissional, haja vista o alinhamento aos interesses da lógica neoliberal, já que esta se insere enquanto mais um aparato jurídico normativo de contra reforma do Estado brasileiro, que auxilia na intensificação do processo de transferência do fundo público para a iniciativa privada.

## 5.2 IMPLANTAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE CRISTÃ RESTITUIR

É comum que os serviços prestados por instituições religiosas surjam através de ministérios ou pastorais, grupos missionários e trabalho voluntário. Desse modo, é característico que após a fundação de uma instituição de assistência social, que por vezes é ligada à igreja ou algum instrumento de religião, permaneça na prestação do serviço o caráter religioso e missionário sob o qual foi constituído. Nesse aspecto, importante ressaltar a necessidade de técnicos especializados no trabalho sócio assistencial atendendo a regulamentação da NOB RH/SUAS, rompendo com o viés filantrópico, que muitas vezes é característico da instituição.

As instituições religiosas datam sua existência de longo período no âmbito das políticas pública, mesclando valores cristãos de amor ao próximo, fraternidade e filantropia, que se encontram expressos em sua missão, visão e/ou valores, com o atendimento as exigências normativas que regulamentam as políticas públicas. Recorrentes na política de assistência social, também se encontram presentes no âmbito de outras políticas públicas, como na saúde, com a implantação histórica das Santas Casas de Misericórdia no Brasil, e na política de educação por meio de creches e escolas, como é característico em Juiz de Fora, com as escolas Santa Catarina, Vianna Jr, Grambery, os Jesuítas, e outras.

É importante refletir acerca do interesse que as igrejas e religiões em geral, possuem sobre a atuação por meio da política de assistência social, ainda que exerçam também atuações nas diferentes políticas públicas, uma vez que esta se expressa de formas diferentes. Quando a frente da política de saúde ou educação, por exemplo, as organizações religiosas precisam se fundamentar e aderir a um conjunto de regulamentações, constituindo equipes especializadas. No entanto, quando assumem a atuação por meio da política de assistência social, justamente pela gênese de formação dessa política, as organizações assumem outro papel, acreditando que qualquer profissional poderá atuar por meio dessa política e realizar as atividades que são de responsabilidade do assistente social. Além do viés caritativo que se estabelece por meio do serviço, se relacionando com os valores e princípios religiosos, configurando um serviço que não atua pelos moldes da prestação de uma política pública, mas pelo

viés de uma ação social caritativa, ministerial e filantrópica, que atua sobre o cotidiano, sem vislumbre de sua reflexão e sua transformação.

Assim, não distante desse contexto, a Associação Beneficente Cristã Restituir, constituída enquanto entidade filantrópica de assistência social, de cunho religioso, de caráter privado, fundada pela Primeira Igreja Batista de Juiz de Fora, registra um histórico de surgimento e atuação afinado com as questões já mencionadas. Possuindo como data de fundação legalmente instituída 24/04/2004, a associação registra suas primeiras atividades em 2000, em virtude de uma alteração da presidência da igreja. Havendo o Pr Aloizio Penido – atual Presidente da instituição – assumido a direção da igreja, trazendo um novo direcionamento para o Ministério de Ação Social, fundou-se a instituição. Até então, com ações ministeriais voltadas ao atendimento das necessidades internas dos seus próprios membros, a igreja prestava por meio de voluntários, atendimento com cestas básicas arrecadadas por seus membros.

Compreendendo que a visão da igreja era de atendimento a sociedade, foi realizada uma reconfiguração nesse atendimento através da nova direção, constituindo o Restituir enquanto Ministério de Ação Social da igreja, que passou a disponibilizar inicialmente o atendimento de cestas básicas para a comunidade. Desde então, a coordenação do ministério ficou a cargo de assistente social membra da igreja, que se encontra ainda hoje a frente da gestão da instituição, e agora compondo também a Diretoria, no cargo de Vice Presidente, mantendo assim uma mesma gestão centrada, com o mesmo direcionamento há 19 anos.

Posteriormente, constatado um número elevado de membros na igreja em idade avançada, e sem um envolvimento social adequado ao seu desenvolvimento comunitário, se iniciou um grupo da Terceira Idade, que convertido em programa, agora se configura enquanto um Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Dentre os membros da igreja integrantes do grupo, ainda consta até hoje, idosas que iniciaram sua inserção no grupo em 2012. Somado a esse serviço, em dado momento, identificando um quantitativo expressivo de população em situação de rua em Juiz de Fora, foi implantado também, seguido do serviço para idosos, o Programa de Atendimento a População em Situação de Rua. Inicialmente ofertando alimentação através de marmitex, a instituição reconfigurou o serviço ao longo do tempo, conforme os avanços normativos da política de assistência social, e conseqüente aprimoramento dos equipamentos que fornecem atendimento a população em situação de rua,

substituindo a alimentação por lanche, e implementando oficinas. Essa reconfiguração ocorreu em consequência da implantação dos equipamentos públicos municipais de atendimento a população de rua, onde já se fornecia alimentação através destes. E ainda, ao crescimento do número de entidades realizando esse mesmo atendimento, de modo que foi identificado por um período que estava ocorrendo um desperdício, com descarte de alimentos pela própria população em situação de rua, nos arredores da instituição.

Ainda nos dias atuais, a instituição segue reconhecida pelos membros e conjunto ministerial da igreja, enquanto um ministério de Ação Social, sendo uma extensão das ações ministeriais da Igreja. Outra disparidade no reconhecimento enquanto uma instituição legalmente constituída e que atua por meio de uma política pública, ocorre através da própria diretoria, onde inúmeros vídeos nas redes sociais apresentam o trabalho realizado pela instituição enquanto um projeto social.

Dessa forma, a instituição manteve seu atendimento restrito a doação de cestas básicas ao longo dos anos, com atendimentos às famílias através do Serviço Social, o que posteriormente constituiu-se em acompanhamento, orientações e encaminhamentos para a rede socioassistencial, através do que foi denominado enquanto Programa de Orientação Sócio Familiar; e atendimento para pessoa idosa através do Programa da Terceira Idade que depois se reordenou em um Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para pessoa Idosa; além de um Programa de Atendimento à População em Situação de Rua; complementando os serviços com ofertas esporádicas de cursos de artesanato, orientação jurídica, e um Programa de Inclusão Digital que funcionava conforme a disponibilidade de voluntários.

Pautando quase todo seu atendimento em trabalho voluntário, contando ao longo dos anos apenas com uma Assistente Social uma secretária enquanto profissionais contratadas, a instituição manteve as ofertas mencionadas no seguinte formato:

- Programa de Orientação Sócio Familiar: Atendimentos as famílias provenientes de encaminhamento da rede socioassistencial com cestas básicas, doações de roupas, materiais de higiene pessoal, móveis e quaisquer outras doações a qual à instituição recebesse; orientações referentes à direitos sociais e previdenciários, e encaminhamento para a rede sócio assistencial.
- Programa de atendimento a população em situação de rua: serviço de higienização com banho, corte de cabelo e barba, oficinas socioeducativas, rodas de

conversa, oficinas de alfabetização, oficinas lúdicas e recreativas, oficina de leitura, doação de lanche e roupas.

- Programa da Terceira Idade: Atendimento em formato de grupo especializado na pessoa idosa por meio de oficinas lúdicas, recreativas, oficina de memória, passeios, palestras, dinâmicas e atividades em geral sob diversas formas. Em atendimento a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, havendo o programa se reordenado em SCFV, seguindo as Orientações Técnica Municipais para o serviço, o atendimento passou a se configurar em percursos, com ciclos estabelecidos, eixo de atuação e temáticas definidas.

Em 2017 a instituição celebrou seu primeiro convênio com o poder público, após 13 anos da sua implantação, para a execução do SCFV para pessoa idosa. O convênio celebrado com vigência de um ano chegou a ser prorrogado por igual período. Antes de se configurar enquanto um Serviço de Convivência, o atendimento contava com um profissional específico para sua atuação, que era contratado como prestador de serviço. Atuou nesse formato de atendimento assistente social e fisioterapeutas. Com o convênio veio à necessidade de adequação a Res. CNAS 109/2009, por meio da exigência de um técnico de referência para o planejamento e acompanhamento do serviço, e um educador social para a execução. Findo o período de vigência do convênio, a instituição não pode arcar com os custos do educador social, novamente concentrando em um único profissional o planejamento, acompanhamento, o trabalho administrativo e a execução da oferta, que nesse momento, se somaram às demais frentes de trabalho já assumidas pelo Serviço Social da entidade, contando apenas com apoio de voluntários nessa prestação.

O prazo de finalização do convênio deste serviço coincidiu com a implementação do MROSC em âmbito municipal. Mesmo mediante a prestação do serviço pela instituição durante dois anos, havendo se colocado na disputa pelo edital do SCFV, não atendeu aos critérios, tendo inclusive rejeitado seu documento de comprovação de histórico de atuação com SCFV para pessoa idosa, uma vez que o documento do CMAS/JF registrava a instituição como prestadora de Programa de Atendimento a Terceira Idade, não especificando se tratar de SCFV. Isso foi um fato recorrente com as instituições que possuíam registro no CMAS anterior a 2013, uma vez que com o reordenamento de 2013, os serviços adquiriram nova estrutura e novas nomenclaturas. No entanto, havendo perdido o convênio com o SCFV, a instituição



conseguiu celebrar um Termo de Fomento com o Poder Público, para um projeto subsidiado pelo Fundo da Criança e do Adolescente, cujo formato se configura como um SCFV para crianças e adolescentes, denominado Projeto Ser.

Atualmente o Projeto SER executa suas atividades na Unidade I, que funciona em espaço compartilhado com a igreja. O projeto disponibiliza diversas oficinas e atividades lúdicas voltadas para a infância e a adolescência, como oficina de libras, oficina de informática, oficina sobre profissões e empreendedorismo, dentre outras. Com a entrada do projeto, recebendo financiamento do poder público, foi possível a instituição expandir sua equipe profissional, contratando equipe técnica especializada para a execução exclusivamente dessa oferta. Desse modo, hoje a instituição conta com um corpo profissional maior, no entanto, contando com a cobertura desses em uma única oferta, que recebe financiamento público. As demais ofertas historicamente prestadas pela instituição seguem contando com trabalho voluntário, recebendo apoio técnico de apenas uma assistente social contratada, e uma secretária para o atendimento geral das ofertas da Sede.

O trabalho dependente de ação voluntária traz um grande prejuízo para a qualidade dos serviços prestados, haja vista a rotatividade desses profissionais que ingressam na instituição para preencher a ociosidade de períodos esporádicos a qual são submetidos, tal qual o desemprego, gozo de férias, ou tratamentos de saúde. Ainda existe uma recorrente procura de membros da igreja e de outras religiões para realizar trabalho voluntário com vistas a um trabalho missionário, confundindo assim a prestação da política de assistência social com atividades evangelizadoras. Em determinados momentos, foram realizadas capacitações com vistas a superar tais problemas, uma vez que principalmente no Programa de Atendimento à População em Situação de Rua é recorrente a entrada de voluntários com objetivos de evangelização. No entanto, a rotatividade do serviço voluntário traz a necessidade de capacitações sistemáticas, o que se torna inviável devido a existência de uma equipe técnica reduzida. Hoje, a instituição consegue realizar uma ou duas capacitações profissionais por ano, muitas das vezes com temas mais voltados para outras situações que infringem sobre a equipe de parceiros e a equipe técnica que também apresentam suas carências. E mesmo em períodos de capacitações, a adesão dos voluntários a essa atividade é reduzida.

Atualmente a instituição atua com mais de 50 pessoas entre trabalho voluntário e parcerias. Dentre as parcerias prevalece há mais de 10 anos um Ambulatório Social contando com uma equipe de psicólogos e uma psicopedagoga no atendimento à

população. Há cerca de 03 anos a instituição firmou parceria com o Centro de Prevenção à Criminalidade (Ceapa), do qual recebe jovens em cumprimento de medida alternativa para execução de serviços nas áreas de limpeza, monitoria de informática, cabelereiro para o Programa de Pop/Rua, profissional para pequenas reformas e outras atividades. O Programa de Atendimento para População em Situação de Rua historicamente foi o que sempre acumulou maior número de voluntários, no entanto hoje encontra-se com suas oficinas suspensas por falta de profissionais. Também foi o mais procurado ao longo dos anos para prestação de trabalho voluntário com vistas à evangelização e trabalho missionário, carecendo de constantes ajustes com os voluntários que o ingressavam. A seguir será apresentado o exercício profissional do assistente social e as incidências dessa configuração de entidade religiosa sobre a sua autonomia, a sua atuação, bem como as estratégias e táticas possíveis para o enfrentamento dessa configuração.

### 5.3 ATUAÇÃO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL DENTRO DO “TERCEIRO SETOR”

Apesar do reconhecimento enquanto profissional liberal, o assistente social, inserido da divisão sócio técnica do trabalho, atuando sobre as expressões da questão social, passa a se inserir nos diferentes espaços sócio ocupacionais, para atender requisições e demandas institucionais. Enquanto trabalhador, necessita vender a sua força de trabalho, estando sujeito a todas as relações impostas pelo mercado de trabalho. A respeito disso, Silva retrata que

Como trabalhadora(o), a(o) assistente social vivência a mesma injunção de relações precarizadas e baixos salários que atinge a maioria da classe trabalhadora. Seu cotidiano de trabalho é caracterizado por uma imensa desigualdade e disparidade salarial, tanto entre esferas de governo (federal, estadual e municipal), quanto entre os poderes (legislativos, judiciário e executivo) e entre as políticas sociais. Essa disparidade é marcada pelos baixos salários, o que obriga muitos profissionais a duplos ou triplos contratos de trabalho. Também enfrenta condições de trabalho insatisfatórias que não atendem ao disposto na Resolução CFESS n. 493/2006, como inexistência de espaço físico exclusivo para atendimento sigiloso, ausência de equipamentos para guarda de material ou para realização do trabalho, a exemplo de carros para visitas domiciliares, computadores com internet, material específico e especializado.

A intensificação das rotinas de trabalho é uma realidade em praticamente todas as áreas de atuação, em decorrência do aumento das demandas e incompatibilidade com o quadro de profissionais (2016, p. 134).

Sendo o assistente social trabalhador dotado de autonomia relativa, e contratado para atender requisições institucionais, essa autonomia torna-se ainda mais relativizada quando para além das relações do trabalho em uma sociedade capitalista, as relações profissionais se tornam permeadas de valores e princípios religiosos. Não são poucas as limitações presentes na atuação profissional do assistente social crítico, inserido em entidades religiosas, que pela sua configuração contam com todo um corpo diretor que sustenta e defende valores, princípios e projetos societários, que conflitam com as diretrizes da política de assistência social, assim como com os princípios e valores profissionais.

Sobre isso Yamamoto retrata

A condição assalariada – seja como funcionário público ou assalariamento de empregadores privados, empresariais ou não – envolve, necessariamente, a incorporação de parâmetros institucionais e trabalhistas que regulam as relações de trabalho.

[..]

Assim, as exigências impostas pelos distintos empregadores, no quadro da organização social e técnica do trabalho, também materializam requisições, estabelecem funções e atribuições, impõem regulamentações específicas ao trabalho a ser empreendido no âmbito do trabalho coletivo, além de normas contratuais (salário, jornada, entre outras), que condicionam o conteúdo do trabalho realizado e estabelecem limites e possibilidades à realização dos propósitos profissionais (2011, p.218-219)

As instituições religiosas ao concentrar suas ações em atendimento às demandas emergenciais, comumente não buscam um aprimoramento técnico, nem uma expansão da sua equipe técnica, uma vez que se pautam em uma direção missionária de evangelização, e em trabalho voluntário e beneficente de grupos ministeriais e de pastorais, que ajudam a fundamentar seus valores. Isso intensifica ainda mais, a prática já perpetuada pelas instituições filantrópicas, em que a manutenção dos profissionais da equipe mínima ocorre apenas devido a exigências normativas da política de assistência social. Essa manutenção obrigatória de tais profissionais, sem o devido reconhecimento da sua capacidade técnica e da sua importância, ainda desqualifica a sua forma de

inserção, de modo que muitas vezes, o profissional é contratado para uma carga horária reduzida, conflitando com um volume grande de trabalho. A inexistência de uma equipe técnica especializada, facilita a perpetuação desse formato de atendimento precarizado, voltado ao atendimento de pautas emergenciais, assistencialista, clientelista, paternalista, sem muita programação e planejamento, uma vez que o profissional inserido nesse trabalho não encontra condições para realizar a sistematização, a análise reflexiva, recaindo sobre uma atuação pragmática que passa a incidir sobre a cotidianidade de forma irrefletida.

Acerca da minha realidade profissional, atuando em instituição religiosa, essa configuração apresentada se manifestou através de uma contratação com carga horária ainda menor do que a profissional a qual substitui. Essa contratação além de não permitir o atendimento das requisições institucionais, nem o planejamento das atividades, ainda refletia na remuneração. Essa configuração permaneceu por um ano, até que em acordo com a gestão houve o aumento da carga horária de 15 horas para 20 horas semanais. Ainda assim, passei a incorporar uma frente de trabalho que anteriormente havia um profissional contratado especificamente para essa atuação.

Desse modo, em atuação junto à instituição mencionada, assumi as seguintes frentes de trabalho simultaneamente: coordenação do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e execução da oferta, atuação no Programa de Atendimento à População em Situação de Rua, atuação no Programa de Orientação Sócio Familiar, atendimentos à demanda espontânea. Nessas frentes de trabalho atuei no desenvolvimento e execução de projetos, serviços e programas de atendimento à população em situação de rua, a pessoa idosa, e a famílias em situação de vulnerabilidade social; realização pesquisas acerca da população usuária; captação de recursos materiais e financeiros; mapeamento da rede sócio assistencial para promoção de parcerias e encaminhamentos; atendimentos por meio de acolhimento e orientações; realização de relatórios, pareceres e planos de ações; elaboração e atualização de instrumentos, de dados cadastrais e de documentos institucionais, incluindo as certificações, qualificações e títulos; realização de análise sócio econômicas; ministração de capacitações, cursos, rodas de conversas, oficinas sócio educativas; realização de reuniões com diretoria, equipe técnica e sujeitos assistidos; condução e apresentação de estudo de casos.

Conforme se observa, as requisições institucionais para o assistente social, dentro de um contexto e contratação com carga horária reduzida, acabam suprimindo o

planejamento, a sistematização, o tempo necessário para avaliações dos trabalhos já executados, e a análise reflexiva. Isso ocorre na medida que o profissional assume diversas frentes de trabalho, com inúmeras demandas acerca de cada uma delas, somados ao trabalho administrativo. O profissional passa a incidir sobre a realidade com respostas imediatas, assumindo uma rotina de trabalho que o leva a atuar sobre a cotidianidade sem a devida reflexão.

As carências provenientes dessa configuração de trabalho em que se pautam as instituições religiosas, não se esgotam na ausência de uma equipe mínima especializada compatível com as demandas e requisições apresentadas, mas se sobressaem também nas condições de trabalho. Pautadas em uma execução dependente de doações, com poucos recursos financeiros, as instituições religiosas acabam por oferecer recursos de trabalho escassos e insuficientes, e ambientes de trabalho precarizados.

Considerando o espaço sócio ocupacional em que atuo, numa breve análise acerca da situação que incide sobre a minha atuação profissional, o que identifico é que mesmo possuindo aporte financeiro da mantenedora, igreja responsável pelo financiamento da instituição, este não se mostra suficiente a sua demanda e as inúmeras carências apresentadas, haja vista que o valor de repasse permanece sem reajustes durante anos, mostrando que a igreja se pauta na ideia de doações e benemerência dos membros para a manutenção da sua obra social. Esse apoio vem por meio de trabalho voluntário e recolhimento de alimentos que são entregues através do Culto de Primícias, além de doações esporádicas de roupas, móveis e utensílios. No entanto, outras necessidades se revelam insupríveis através dessa configuração.

Hoje o trabalho administrativo do Serviço Social encontra diversos entraves pela precarização dos recursos materiais, tais como computadores sucateados e antigos que não aceitam softwares atuais. Isso impacta diretamente sobre a atuação profissional, uma vez que o recebimento de planilhas e instrumentos de trabalho dos equipamentos da Administração Pública, ficam muitas vezes prejudicados por apresentarem versão não compatível com os programas instalados nos computadores da instituição. Tais computadores foram fornecidos pela Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior em 2013, através de convênio firmado para abertura de um Telecentro. Findada a parceria foram reaproveitados para atendimentos e outras finalidades, sendo hoje, utilizados também enquanto instrumento de trabalho pelo setor do Serviço Social. Além desse exemplo, outras necessidades já se apresentaram, como em situações em que o setor ficou sem telefone devido a impossibilidade da compra de novo aparelho,

sendo necessário realizar os contatos telefônicos utilizando o telefone da secretaria, o que inviabilizava a manutenção de sigilo, fazendo se necessário contato pelo celular do profissional em casos onde o sigilo deveria ser resguardado.

Conforme já mencionado, o assistente social, no resguardo das diretrizes da PNAS, buscando permanentemente preservar a liberdade individual e a dignidade humana, precisa estar constantemente alinhando aos princípios e objetivos dos programas, projetos e serviços, às diretrizes e orientações técnicas, buscando romper com a lógica institucional evangelística e disciplinadora. Outra grande questão são os inúmeros equívocos quanto às atribuições do profissional assistente social - que ocorrem em todos os espaços sócio ocupacionais, mas que se maximizam em instituições religiosas e beneficentes – sendo este muitas vezes requisitado a prestar atendimento de cunho psicológico, fiscalizador da pobreza, higienizador, entre outras questões.

Há registros na instituição mencionada que a visita domiciliar para concessão de cestas básicas, durante alguns anos, foi realizada por voluntário militar. Ainda hoje, a visita domiciliar é denominada por gestores como visita de sindicância, demonstrando um alinhamento com a lógica fiscalizadora, muito utilizada pelo Serviço Social conservador, sob o qual a instituição se constituiu e manteve uma aproximação desde a sua implantação. Outros equívocos sobre a compreensão da profissão se fazem presentes, de modo que em determinado momento, ocorrendo problemas de higiene no Núcleo de Cidadão de Rua referente à infestação de muquiranas nos colchões, a instituição convidou o Serviço Social a realizar um trabalho educativo sobre higienização dentro do Programa de Atendimento à População em Situação de Rua. Tais equívocos, comuns a diversificados campos de atuação, carecem de uma resposta pautada nos instrumentos normativos que direcionam e regulamentam a profissão.

Behring e Boschetti corroboram com essa situação afirmando que

As (Os) assistentes sociais enfrentam, ainda, o desconhecimento por parte da instituição ou de outros profissionais de suas competências e atribuições; vivenciam situações de desvalorização ou desqualificação profissional, o que provoca demandas de trabalho estranhas às suas competências e atribuições. A desregulamentação dos direitos, o endurecimento dos processos de trabalho e a fragmentação das tarefas levam a um processo de diluição das particularidades e especificidades profissionais e, muitas vezes, o assistente social é chamado a fazer tudo e qualquer coisa, o que implica nítido desrespeito à sua formação profissional. (2016, p. 134-135).

Se por um lado, as requisições institucionais necessitam ser atendidas, por outro, elas não podem extrapolar o escopo profissional. E quanto a isso, é a forma pela qual o profissional conduzirá as respostas que determinará a necessidade do assistente social na instituição, sem que isso infrinja sobre o profissional o atendimento a demandas que confrontem com suas atribuições, suas competências técnicas e suas diretrizes profissionais.

Outra questão que o exercício profissional nessa instituição apresentou foi quanto a dupla natureza das parcerias firmadas entre o público-privado. Se por um lado as parcerias com o poder público apresentam a lógica neoliberal de transferência do fundo público para a iniciativa privada, por outro contribuem com a profissionalização da instituição e auxiliam os profissionais da equipe técnica especializada, tal como o assistente social, na exigência do atendimento às diretrizes da PNAS e às prerrogativas do Plano de Trabalho referente à parceria firmada. Sem o financiamento público, possuindo maior autonomia, as instituições religiosas, impregnadas de valores missionários e evangelizadores, conseguem permear com mais autonomia práticas religiosas em seus programas e projetos, haja vista que ficam menos sujeitas a fiscalização.

Ao enfrentamento dessas questões Paula (2016, p. 174) aponta a necessidade de se construir um conjunto de estratégias e táticas, onde as estratégias se configuram em “mediações que se constroem em entre um determinado objetivo profissional e as táticas técnico-operacionais”, e as táticas por sua vez constroem “mediações entre as estratégias formuladas e o exercício profissional dos assistentes sociais”.

Acerca disso, Guerra (2007), ainda reforça a necessidade do profissional ter clareza dos impactos e das incidências da crise estrutural, das interferências do Capital nas relações sociais e humanas, com uma leitura de totalidade crítica, recorrendo a constante sistematização acerca do seu exercício profissional, pautando ainda em uma análise reflexiva, subsidiada pelos princípios que norteiam o Projeto Ético-Político Profissional, de modo que sua ação seja orientada pela perspectiva de transformação social e da realidade, evitando práticas imediatista que recaem sobre o cotidiano e a rotina de trabalho.

A construção dessas estratégias e táticas se mostram o caminho necessário e possível para a realização da ação profissional pautada no Projeto Ético-Político Profissional, haja vista que a materialização da profissão incide diretamente na

contradição do trabalho. O reconhecimento da realidade social, viabiliza que o profissional mantenha seu exercício longe de ações pragmáticas, ou ainda que se pautem em leituras equivocadas no seio da profissão que levam a um alinhamento com o discurso messiânico ou fatalista.

É preciso entender que as incidências da crise estrutural, associadas com o avanço do projeto neoliberal que infringe cortes sucessivos sobre a classe trabalhadora, juntamente com as condições de trabalho enfrentadas pelo profissional assistente social, diretamente envolvido na divisão sócio técnica do trabalho; infringem duplamente sobre esse profissional. Por um lado, o assistente social atuando na viabilização dos direitos sociais, tem seu leque de possibilidades de respostas para as demandas dos usuários e as requisições institucionais, cada vez mais reduzidas. Por outro lado, enquanto trabalhador, torna-se alvo das mesmas incidências, sofrendo as mesmas inflexões sobre seus direitos trabalhistas, suas relações de trabalho, seu espaço sócio ocupacionais e sua atuação profissional.

Dessa forma, é preciso ver no horizonte da articulação coletiva as possibilidades desse enfrentamento, ampliando a dimensão política do exercício profissional. Desse modo, constituindo-se enquanto uma estratégia política de enfrentamento a todas essas inflexões, na compreensão de que o profissional precisa se fortalecer coletivamente, ingressei na Comissão de Políticas Públicas do CRESS Seccional Juiz de Fora em 2017, assumindo a representação dessa entidade no CMAS/JF em 2018. Essa articulação com o Conselho Profissional ampliou não só a autonomia relativa no espaço sócio ocupacional, na medida que trouxe também um amadurecimento na profissão, como possibilitou articulações coletivas no âmbito da política municipal, como via de enfrentamento às refrações dos direitos sociais dos usuários atendidos.

Obviamente, assim como em qualquer outro espaço de trabalho, o assistente social inserido nas Osc's também carece de realizar a defesa do seu posto de trabalho, movimento que foi visível no âmbito municipal, realizado pelos profissionais das instituições envolvidas no processo de Chamamento Público. Contudo, aquele que pretende manter sua atuação pautada nos valores profissionais de expansão da democracia, ainda que imerso nas relações capitalistas de produção, incutido na necessidade de venda da sua força de trabalho, e portanto, sujeito de uma autonomia relativa, deve ter como dimensão que direciona a sua ação, os princípios a qual se constituem a profissão, expressos no Código de Ética.



Para isso é preciso que se tenha clareza do Projeto Ético Político Profissional – sendo este pautado em valores que estão expressos nos princípios descritos no Código de Ética Profissional e na Lei de Regulamentação da Profissão – direcionando o profissional para um trabalho de busca em prol da liberdade, da expansão do projeto democrático, da ampliação da cidadania, da recusa do arbítrio e do autoritarismo, assim como de todas as outras formas de opressão, pautado na busca pela equidade, justiça social e na defesa dos Direitos Humanos,.

## 6 CONCLUSÃO

Diante do exposto, o que se identifica é que sendo o denominado “terceiro setor” um dos espaços sócio ocupacionais que mais absorvem a mão de obra do assistente social, e havendo o Estado brasileiro optado pela regulamentação desse segmento, fortalecendo sua existência, incentivando sua expansão e transferindo recursos públicos para a sua viabilização, dentro de uma conjuntura histórica de um governo neoliberal, de aprofundamento das reformas do Estado, de corte nos direitos dos trabalhadores, é nítida a confirmação de interesses comuns pelos dois segmentos que caminham em prol de uma mútua cooperação. Se por um lado, o Estado utiliza-se desse segmento para garantir a transferência das suas responsabilidades, alegando que a população não está descoberta dos serviços, enquanto devolve para a iniciativa privada recursos que eram de investimento público; por outro lado, as instituições fragilizam as relações de trabalho por meio de vagas precarizadas, oferecem serviços emergenciais e pontuais, focalizados e atuantes na imediatividade, sem uma perspectiva de transformação da realidade, perpetuando as desigualdades sociais e os antagonismos de classes.

Por isso, a noção equivocada de sociedade civil disseminada pela ideologia neoliberal, deve ser amplamente combatida, uma vez que coloca as instituições filantrópicas, beneficentes e religiosas enquanto sinônimo de sociedade civil, sendo estas apresentadas como legítimas dessa representação, até mesmo nos espaços democráticos de direitos e de participação popular, como nos conselhos de direitos. Esse conceito fragmenta e desarticula a sociedade civil organizada, que hoje está a margem da participação legítima nos espaços de conselhos de assistência social, enquanto instituições filantrópicas assumem indevidamente suas cadeiras.

A legitimação da existência das OSC's por parte do projeto neoliberal, por meio da utilização dos aparatos jurídicos do Estado para promover a sua expansão, reafirma a noção de cooperação, ajuda mútua e complementaridade, dissipando a noção de sociedade civil enquanto espaço de conflitos, disputa política, disputa de projetos, e inviabilizando a sua articulação política, como também a concepção de uma consciência de classe. Cabe então ao assistente social crítico inserido no espaço sócio ocupacional das OSC's, a clareza dessa correlação de forças, compreendendo que o fato de estar em uma instituição beneficente ou filantrópica, não conflita com os interesses do capital, de modo que essas instituições não são legítimas representações da sociedade civil.

Cabe ainda ao profissional, o direcionamento para uma atuação crítica que busque o rompimento com esse discurso que desqualifica as ações da sociedade civil organizada, uma vez que ao passo que as OSC's recebem incentivo normativo e financiamento público, os movimentos sociais continuam criminalizados e sendo combatidos com repressão pelos aparelhos de coerção do Estado.

Ainda nesse aspecto, cabe ao profissional buscar o constante aprimoramento profissional por meio da educação permanente, e conhecer profundamente as normativas legais que amparam e legitimam seu trabalho. Cabe também ao profissional alinhado a uma perspectiva crítica, atuar com vistas à legitimar o Projeto Ético Político Profissional, entendendo que esse não é aplicado na atuação profissional, uma vez que não se configura como um instrumento nem um método, mas que direciona as ações através dos princípios e valores da profissão expressos nos documentos que a lhe dão aporte teórico, tais como o Código de Ética e a Lei de Regulamentação da Profissão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. Serviço Social e Política Social: 80 anos de uma relação visceral. *In*: SILVA, Maria Liduína de Oliveira e (Org.). **Serviço Social no Brasil: Histórias de resistências e de ruptura com o conservadorismo**. Cortez, São Paulo, 2016.

BRASIL. Lei n. 8.662, de 07 de junho de 1993. **Lei de Regulamentação Profissional**. Brasília: Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8662.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8662.htm). Acesso em 19/10/2019.

BRASIL. Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Alterada pela Lei n. 12.435, de 2011. Brasília: Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm). Acesso em 19/10/2019.

BRASIL. Lei n.12.435, de 06 de julho de 2011. Altera a Lei n. 8.742. Brasília: Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L1243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L1243.htm). Acesso em 19/10/2019.

BRASIL. Lei 13.019, de 2014. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Brasília: Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 19/10/2019.

BRASIL. **Entenda o MROSC**: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014. Secretaria de Governo da Presidência da República. Brasília: Presidência da República, 2016. 130p. Disponível em: <http://www.plataformamaisbrasil.gov.br>. Acesso em 02/07/2019.

BRASIL. Senado aprova proposta que prorroga a DRU até 2023. Disponível em: [www12.senado.leg.br](http://www12.senado.leg.br). Acesso em 19/10/2019.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social 2004**. PNAS/2004. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Novembro de 2005. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em 15/08/2019

CABRAL, Danilo. O futuro do SUAS no contexto do extremismo neoliberal. Revista CONGEMAS 2019, p. 37. **Defender a Seguridade Social é Proteger o Nosso Povo**. Disponível em: [www.congemas.com.br](http://www.congemas.com.br). Acesso em 04/09/2019.

CAMPOS, Edval Bernadino; TEIXEIRA, Joaquina Barata. Mais seguridade social é menos desigualdade social. Revista CONGEMAS 2019, p. 40. **Defender a Seguridade Social é Proteger o Nosso Povo**. Disponível em: [www.congemas.com.br](http://www.congemas.com.br). Acesso em 04/09/2019

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. 25 Anos da LOAS: As Contribuições do Governo Federal no Processo de Implantação do Sistema de Proteção Social Brasileiro e as Perspectivas Para a Materialização do II Plano Decenal. Revista CONGEMAS 2018, p. 56. **25 anos da LOAS: 30 anos da Constituição Federal e do Estado Democrático de Direitos**. Disponível em [www.congemas.com.br](http://www.congemas.com.br). Acesso em 05/09/2019.

CARVALHO, Norma Suely . 25 Anos da LOAS e os Desafios ao Controle Social Democrático no Suas no Cenário de Contra Reformas do Estado. Revista CONGEMAS 2018, p. 56. **25 anos da LOAS: 30 anos da Constituição Federal e do Estado Democrático de Direitos**. Disponível em [www.congemas.com.br](http://www.congemas.com.br). Acesso em 05/09/2019.

CFESS. Resolução CFESS nº 273, de 13 de março de 1993. **Código de Ética dos Assistentes Sociais**. Alterada pelas Resoluções CFESS nº 290/1994, 293/1994, 333/1996 e 594/2011. Normativas que Orientam o Exercício Profissional da e do Assistente Social. **Comissão de Orientação e Fiscalização Profissional do CRESS/MG**. CRESS/MG.

COEGEMAS, Região Sul. COEGEMAS Minas Gerais. Revista CONGEMAS 2019, p. 47. **Defender a Seguridade Social é Proteger o Nosso Povo.** Disponível em: [www.congemas.com.br](http://www.congemas.com.br). Acesso em 04/09/2019.

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor:** um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos – São Paulo: Editora SENAC São Paulo: 2000.

COIMBRA, Welington. Compromissos compartilhados na gestão do SUAS. Revista CONGEMAS 2019, p. 18. **Defender a Seguridade Social é Proteger o Nosso Povo.** Disponível em: [www.congemas.com.br](http://www.congemas.com.br). Acesso em 04/09/2019.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. A trajetória de conquistas e desafios dos serviços socioassistenciais no Brasil: dez anos da tipificação nacional dos serviços socioassistenciais. Revista CONGEMAS 2019, p. 12. **Defender a Seguridade Social é Proteger o Nosso Povo.** Disponível em: [www.congemas.com.br](http://www.congemas.com.br). Acesso em 04/09/2019.

DEFILIPPO, Antoniana Dias. **Estado e organizações da sociedade civil na política de assistência social:** a particularidade do Município de Juiz de Fora. 2012. Monografia (Mestrado) - Faculdade de Serviço Social, UFJF, Minas Gerais, 2012.

FELDBERG, Camila; PACIENCIA, Luan. A importância das evidências para o fortalecimento institucional das organizações da sociedade civil. Revista CONGEMAS 2019, p. 34. **Defender a Seguridade Social é Proteger o Nosso Povo.** Disponível em: [www.congemas.com.br](http://www.congemas.com.br). Acesso em 04/09/2019.

FNTSUAS. Resistência e luta contra o desmonte da seguridade social, em defesa da Assistência Social Pública. BAUER, Florence. Vinte anos de aprendizados e conquistas em prol da infância e adolescência. UNICEF. Revista CONGEMAS 2019, p.50 . **Defender a Seguridade Social é Proteger o Nosso Povo.** Disponível em: [www.congemas.com.br](http://www.congemas.com.br). Acesso em 04/09/2019.

GONZÁLEZ, Aldenora. Os atuais desafios do controle social do SUAS. Revista CONGEMAS 2019, p.53. **Defender a Seguridade Social é Proteger o Nosso Povo**. Disponível em: [www.congemas.com.br](http://www.congemas.com.br). Acesso em 04/09/2019.

GUERRA, Yolanda. **O projeto Profissional Crítico**: Estratégias de Enfrentamento das Condições Contemporâneas da Prática Profissional. Rev. Serv. Soc. Soc. N° 91. Set/2007.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. 6.ed. Cortez, São Paulo, 2011.

JACOMETTI, Rita de Cássia. Faculdade de Serviço Social de Juiz de Fora: Singularidades da Criação e do Processo Formativo – 1850-192. Serviço Social e Sociedade. n. 97. Cortez, São Paulo, 2009.

JACCOUD, Luciana. Os desafios da proteção socioassistencial em contexto de restrição fiscal. Revista CONGEMAS 2019, p. 20. **Defender a Seguridade Social é Proteger o Nosso Povo**. Disponível em: [www.congemas.com.br](http://www.congemas.com.br). Acesso em 04/09/2019.

LAUANDE, Andréia Carla Santana Everton. A Seguridade Social brasileira e os desafios para garantia da proteção social no SUAS. Revista CONGEMAS 2019, p. 06. **Defender a Seguridade Social é Proteger o Nosso Povo**. Disponível em: [www.congemas.com.br](http://www.congemas.com.br). Acesso em 04/09/2019.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. Defender a seguridade social é proteger o nosso povo. Revista CONGEMAS 2019, p. 08. **Defender a Seguridade Social é Proteger o Nosso Povo**. Disponível em: [www.congemas.com.br](http://www.congemas.com.br). Acesso em 04/09/2019.

MACHADO, Andrea Elizabeth Abreu. **Entre o "canto da sereia" e a realidade da inserção profissional no "terceiro setor"**: um estudo sobre a precarização do trabalho dos assistentes sociais nas ONG's em Juiz de Fora. 2011. Monografia (Mestrado) – Faculdade de Serviço Social. UFJF, Minas Gerais, 2011.

MENEGAT, Marildo. **Estudos sobre Ruínas**. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, p. 25 – 60. 2012.

MOLJO, Carina Berta; DURIGUETTO, Maria Lúcia (org.). **Sistema Único de Assistência Social: Organizações da Sociedade Civil e Serviço Social – Uma análise da Realidade de Juiz de Fora**; 2ª ed. UFJF, Minas Gerais, 2014.

NOBRE, Elisa Cleia Pinheiro Rodrigues. A defesa do SUAS no contexto de restrição fiscal: um dever ético, um compromisso coletivo. Revista CONGEMAS 2019, p. 23. **Defender a Seguridade Social é Proteger o Nosso Povo**. Disponível em: [www.congemas.com.br](http://www.congemas.com.br). Acesso em 04/09/2019.

PAULA, Luciana Gonçalves Pereira de. **Estratégias e Táticas: Reflexões no Campo do Serviço Social**. 1.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

PJF. Diagnóstico da População em Situação de Rua de Juiz de Fora. Secretária de Desenvolvimento Social - Prefeitura de Juiz de Fora. Minas Gerais, 2016.

PMDB. Uma Ponte Para o Futuro. Fundação Ulysses Guimarães. Brasília, 29 de outubro de 2015.

RAMOS, Sâmia.; SANTOS, Silvana. Projeto Profissional e Organização Política do Serviço Social Brasileiro: lições históricas e lutas contemporâneas. *In*: SILVA, Maria Liduína de Oliveira e (org.). **Serviço Social no Brasil: Histórias de Resistências e de Ruptura com o Conservadorismo**. Corteza, São Paulo, 2016.

SANTOS, Cláudia Mônica dos. Do Conhecimento Teórico Sobre a Realidade Social ao Exercício Profissional do Assistente Social: desafios na atualidade. *In*: SILVA, Maria Liduína de Oliveira e (Org.). **Serviço Social no Brasil: Histórias de Resistências e de Rupturas com o Conservadorismo**. Cortez, São Paulo, 2016.

SANTOS, Patricia Jobim. **O trabalho dos assistentes sociais nas organizações não governamentais em Juiz de Fora**. 2012. Monografia (Mestrado). Faculdade de Serviço Social, UFJF, Minas Gerais, 2012.



SANTOS, Vanda Ancelmo Braga dos. 25 anos da LOAS: O compromisso do CONGEMAS com a consolidação do SUAS. Revista CONGEMAS 2018, p. 04. **25 anos da LOAS: 30 anos da Constituição Federal e do Estado Democrático de Direitos.** [www.congemas.com.br](http://www.congemas.com.br). Acesso em 05/09/2019.

SPOSATI, Aldaíza. **Proteção Social e Seguridade Social no Brasil:** pautas para o trabalho do assistente social. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 116, p -652-674, out/dez. 2013.

SPOSATI, Aldaíza. Trinta, E Mais Anos, da Política Brasileira de Assistência Social. Revista CONGEMAS 2018, p. 20 - 23. **25 anos da LOAS: 30 anos da Constituição Federal e do Estado Democrático de Direitos.** [www.congemas.com.br](http://www.congemas.com.br). Acesso em 05/09/2019