AS CONDIÇÕES DE TRABALHO DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA ASSISTÊNCIA SOCIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO.

Carla Tavares Fujiwara[1]

Thyago Augusto de Carvalho[2]

RESUMO

As precárias condições de trabalho no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) da cidade de São Paulo, no contexto da implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), compõem a temática deste artigo. Além da revisão bibliográfica realizada sobre o assunto, também lançamos mão da metodologia qualitativa mediante a realização de entrevistas individuais semiestruturadas com trabalhadores do SUAS da região do Butantã. Por fim, refletimos sobre esse processo e os desdobramentos para a efetivação do MROSC e o fortalecimento do SUAS.

PALAVRAS-CHAVE: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, condições de trabalho; Assistência Social;

ABSTRACT

The precarious working conditions in the Unified Social Assistance System (SUAS) of the city of São Paulo, in the context of the implementation of the Regulatory Framework for Civil Society Organizations (MROSC), comprise the theme of this article. In addition to the literature review carried out on the subject, we also made use of the qualitative methodology by conducting individual semi-structured interviews with SUAS workers in the Butantã. Finally, we reflect on this process and the consequences for the realization of the MROSC and the strengthening of SUAS.

KEYWORDS: Regulatory Framework for Civil Society Organizations, work conditions; Social Assistance.

I. INTRODUÇÃO

Este artigo é resultado de uma pesquisa exploratória realizada com trabalhadores da rede de serviços socioassistenciais do território do Butantã[3],

---

[1] Bacharel em Serviço Social, pela Universidade Católica de Santos/UNISANTOS – 2003, Pós-Graduação em Gestão Pública na Assistência Social - Uniban – 2011.

[2] Assistente Social e Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP, 2021.

[3] Butantã, localizada na zona oeste da cidade de São Paulo, é uma região dividida político-administrativamente em cinco distritos: Rio Pequeno, Morumbi, Vila Sônia, Raposo Tavares e Butantã. Juntos, os distritos ocupam uma área de 56,10 km², com 428.217 moradores e uma densidade demográfica de 7.633 habitantes por km² (IBGE, 2010). É um local maior do que muitos municípios

localizado no município de São Paulo. O estudo tem como objetivo analisar as condições de trabalho dos assistentes sociais no decurso das mudanças introduzidas pela implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), em paralelo com as transformações e flexibilizações do mundo do trabalho, no contexto da responsabilização da sociedade civil no trato da questão social, entre outras mudanças societárias derivadas da ofensiva neoliberal.

Esse é um tema relevante, por ser um processo em curso no país. Além disso, o MROSC é uma legislação de abrangência nacional, erguendo-se como um assunto desafiador para os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sobremodo, para aqueles que atuam na cidade de São Paulo, onde se localiza a maior rede de serviços socioassistenciais do Brasil (SMADS, 2021).

Conforme dados da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) divulgados em julho de 2021, a rede direta de serviços do SUAS sob gestão estatal é composta por 54 CRAS, 30 CREAS e 6 Centros Pops. A rede indireta do SUAS reúne 1.256 serviços socioassistenciais executados por 361 Organizações da Sociedade Civil (OSC), os quais ofertam 225.250 vagas de atendimento à população, ao custo mensal de R$ 93.772.276,45 (SMADS, 2021). Como visto, essa é uma rede altamente terceirizada, em que 93% dos serviços socioassistenciais são prestados por OSC do segmento privado do SUAS (ROCHA, 2018, p. 44).

No que diz respeito a metodologia, utilizamos a revisão da literatura, análise documental das legislações circunscritas a temática e a realização de entrevistas semiestruturadas. Foram entrevistados individualmente quatro assistentes sociais componentes das equipes profissionais da rede direta e indireta de serviços socioassistenciais localizados na região do Butantã.

De maneira a se preservar o sigilo das identidades dos entrevistados, cada fala foi identificada com o nome “trabalhador(a)” seguida pela sigla das respectivas unidades pesquisadas, sendo elas: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), Serviço de Proteção Social Básica (PSB) e Serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade (PSE).

Destacamos que a pesquisa de campo foi desenvolvida no segundo semestre de 2019. Por fim, buscou-se analisar a partir das percepções dos profissionais

---

brasileiros em termos demográficos e populacionais, sendo um retrato em dimensões reduzidas das desigualdades sociais da cidade de São Paulo.

entrevistados, quais foram as condições de trabalho, as dificuldades e os rebatimentos decorrentes da implementação do MROSC na rede de serviços socioassistenciais da capital paulista.

II. O SUAS E O MROSC NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A Constituição Federal de 1988 (CF 88) é um marco democrático na esfera da cidadania, ao reconhecer a assistência social como uma política pública de dever do Estado e de direito do cidadão, inscrita no campo da Seguridade Social não contributiva. (SPOSATI, 2009, p. 13-14). Em 1993, foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), responsável por regulamentar os artigos 203 e 204 da CF 88, além de assegurar a primazia do Estado, no que diz respeito à gestão, o financiamento e a execução das atividades de assistência social.

Em 2004, é aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), resultado de um processo democrático e participativo, o qual envolveu amplo debate na sociedade brasileira. Em síntese, a PNAS de 2004 reorganiza os projetos, programas, serviços e benefícios tendo por base os princípios e diretrizes da Seguridade Social previstos na CF 88 e na LOAS (BRASIL, 2013, p. 20).

A PNAS também lançou os alicerces de construção da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS) em 2005, a qual estabelece os elementos conceituais e objetivos para se consolidar uma estrutura de gestão descentralizada, participativa, articulada e unificada em todo o país, posto o compromisso dos três entes federativos, no que concerne às funções da assistência social e as seguranças sociais que o Estado deve assegurar diante de desproteções sociais (BRASIL, 2013, p. 19).

Por seu turno, o MROSC é um conjunto de regras princípios, diretrizes e critérios de alcance nacional com a finalidade de intermediar a relação entre entidades sem fins lucrativos e o Estado, no desenvolvimento conjunto de atividades de interesse coletivo das políticas públicas (BRASIL, 2016, p. 7). Estabelece também três modalidades jurídicas de parceria: a colaboração, o fomento e o acordo de cooperação. Além do mais, define as etapas de planejamento, seleção, celebração, execução, monitoramento e avaliação e prestação de contas e outros instrumentos de transparência, participação e controle (BRASIL, 2016, p. 45).

A construção dessa legislação nacional começou em 2010, após um intenso movimento de OSC, em função dos desdobramentos dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das Organizações Não Governamentais (ONG) e de articulações anteriores. Após um intenso ciclo de discussões, participações e diálogos, foi promulgada a Lei Federal nº 13.019/2014[4].

A implementação do MROSC na SMADS iniciou-se em 2017, decorrente da regulamentação da Lei Federal nº 13.019/2014 no município de São Paulo, com a edição do Decreto Municipal nº 57.575/2016[5]. O primeiro normativo foi a Portaria nº 38/SMADS/2017, sendo substituído pela Portaria nº 55/SMADS/2017. Em vigor, está a Instrução Normativa nº 03/SMADS/2018[6], porém em fase de reformulação.

Para além do aspecto legal, esse período também foi marcado pela transição de governos com projetos políticos diferentes. De um governante progressista, o poder municipal é assumido por um candidato à direita, liberal e conservador.

Durante os quatro anos seguintes, o governo municipal atribuiu pouca importância aos processos democráticos e participativos nas tomadas de decisões. Não por acaso, a implementação do MROSC na rede socioassistencial do município foi truncada, sendo marcada pela opressão e autoritarismo por parte da gestão da SMADS contra as OSC e trabalhadores do SUAS.

O desdobramento da regulamentação do MROSC no nível secretarial, aconteceu de 'cima para baixo', de maneira verticalizada. Nesse contexto, um dos entrevistados é categórico, "Não teve inclusão, não teve discussão, não teve diálogo, não teve nenhum tipo de consulta ou audiência. Que eu saiba não teve participação durante o processo de elaboração das portarias" (Trabalhador(a) CRAS).

---

[4] Lei Federal nº 13.019/2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

[5] Decreto Municipal nº 57.575/2016. Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município, da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, alterada pela Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, que estabelece o regime jurídico das parcerias com organizações da sociedade civil.

[6] Instrução Normativa SMADS nº 03, de 31 de agosto de 2018. Regulamenta os procedimentos para celebração, execução e prestação de contas das parcerias firmadas por Termo de Colaboração entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e as Organizações da Sociedade Civil para prestação de serviços socioassistenciais no Município de São Paulo, de acordo com o regime jurídico estabelecido pela Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e no Decreto Municipal nº 57.575, de 29 de dezembro de 2016.

Desse modo, as decisões foram tomadas em gabinete, de forma centralizada, na melhor tradição autoritária e antidemocrática das oligarquias nacionais. Vale dizer, que o Secretário de SMADS à época era Filipe Sabará, figura pública conhecida por ser herdeiro de uma das famílias mais ricas e tradicionais da burguesia paulistana e por defender radicalmente ideias ultraliberais e conservadoras.

Nessa conjuntura, os trabalhadores do SUAS foram excluídos da elaboração das normativas, embora sejam eles os principais atores da execução dessa política pública. Com isso, houve distorções entre o previsto na legislação nacional e o regulamento aplicado pela SMADS na rede de serviços do SUAS da cidade de São Paulo (ROCHA, 2018, p. 160). Além disso, as condições de trabalho se tornaram ainda mais precárias, como veremos adiante.

III. CONDIÇÕES DE TRABALHO

Decerto, o MROSC não é uma legislação que amplia a atuação direta do Estado nas políticas sociais. Apesar disso, a sua implementação requer certas melhorias, bem como, o desenvolvimento de capacidades institucionais, administrativas, operacionais e de transparência, tanto por parte das OSC, quanto por parte dos órgãos públicos. (BRASIL, 2016, p. 25).

Vale notar, que muito embora os debates em torno do MROSC figurarem na agenda pública desde o sancionamento da Lei nº 13.019/2014, não houve a adoção de medidas efetivas para ajustar a estrutura organizacional e operativa da SMADS frente às novas exigências legais, as quais entraram em vigor nos municípios de todo país, a partir de 2017.

Nesse contexto, os concursos públicos para reposição de pessoal foram cancelados na fase final e outros não aconteceram, tampouco houve ampliação dos quadros multidisciplinares para se criar as equipes de monitoramento e avaliação e de prestação de contas, previstas no conjunto normativo do MROSC.

Cumpre ressaltar, que o número de trabalhadores ativos do setor público municipal vem sendo reduzido a cada ano. Em 2013, havia 1.351 servidores ativos entre estatutários e comissionados, na assistência social da cidade de São Paulo. Em 2021, esse número era de 908 funcionários, uma redução de 32% em menos de oito anos (SMADS, 2021).

Outro fator importante é a composição das equipes de CRAS e CREAS. Além de estarem defasados, no que se refere as equipes mínimas previstas na NOB-RH/SUAS de 2006, aproximadamente, 83% delas são formadas apenas por Assistentes Sociais (CRESS, 2018, p. 4), cujas funções se dividem, sobremodo, entre a supervisão dos serviços socioassistenciais prestados pelas OSC, e o atendimento à população atendida tanto pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), executado pelo CRAS, quanto pelo Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), operacionalizado pelo CREAS, além das demandas advindas do Sistema de Garantia de Direitos e da própria rede de serviços socioassistenciais e das políticas setoriais.

Cabe destacar, que a partir da implementação do MROSC, os Assistentes Sociais dos CRAS e CREAS da cidade de São Paulo foram transformados em Gestores das Parcerias. Em outros termos, Gestores das Parcerias são agentes públicos responsáveis pela gestão dos serviços prestados por OSC, com poderes de controle e fiscalização. (BRASIL, 2016, p. 69).

Impõem-se ao Gestor da Parceria, um leque amplo de atribuições, cujo enfoque é avaliar se a OSC cumpre as metas e resultados estabelecidos no Plano de Trabalho pertencente a cada um dos serviços socioassistenciais. Abrimos um parêntese, para sublinhar que uma das principais mudanças de paradigma do MROSC é justamente a introdução da lógica do cumprimento de metas e resultados em detrimento do controle de meios presente nos convênios, tidos como burocráticos.

Essa é uma lógica de flexibilização inseridas nas políticas públicas brasileiras a partir da contrarreforma administrativa do Estado do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) na década de 1990. Nela, o Estado se torna gerencialista e subsidiário, limitando-se a atuar no plano legal, por meio das leis, sucateando as suas próprias estruturas e repassando à iniciativa privada a execução direta de suas responsabilidades (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 125).

Retomando o debate sobre os Gestores das Parcerias, os indicadores qualitativos da execução da parceria estão divididos em quatro dimensões, as quais se vinculam aos seus respectivos parâmetros de avaliação previstos na IN 03/SMADS/2018, ou, em legislações vinculadas a tipologia do serviço.

Na primeira dimensão ‘estrutura física e administrativa’ o Gestor da Parceria tem por obrigação avaliar as condições gerais da estrutura física e administrativa do equipamento onde o serviço é prestado. Ou seja, devem ser verificados os cômodos

dos imóveis, os mobiliários dos equipamentos, o material socioeducativo, pedagógico, esportivo e lúdico, entre outros elementos correlacionados no Plano de Trabalho.

Na segunda dimensão ‘serviços, processos ou atividades’, a avaliação acontece sobre o percentual de relatórios, prontuários, planos elaborados ou atualizados no semestre. Submete-se a execução do serviço a uma lógica produtivista, condicionada a produção de documentos.

Na terceira dimensão, ‘produtos ou resultados’, o Gestor da Parceria deve comparar o número de usuários que frequentam o serviço, em relação a capacidade de vagas de atendimento. Simultaneamente, o Gestor da Parceria tem por obrigação avaliar o cardápio nutricional dos serviços, de modo a verificar se a alimentação servida aos usuários pela OSC está ou não de acordo com o estabelecido no Manual de Nutrição da SMADS[7].

Como visto, muitas atribuições são inerentes a categorias profissionais das áreas de nutrição, administração, pedagogia, recursos humanos, psicologia, contabilidade, engenharia ou arquitetura. Todavia, a maior parte dos Gestores das Parcerias são profissionais com formação em Serviço Social. Nesse contexto, a fala de um entrevistado sintetiza essa condição precária de trabalho,

> Isso é importante falar! Nós não somos nutricionistas! Mas a gente vê questões de cardápio. Nós não somos contadores! Mas a gente tem que ficar vendo a prestação de contas se está tudo certo, mas a gente não tem a menor noção disso! Tem vários outros quesitos. Por exemplo, no relatório de visita, a gente tem que observar, por exemplo, se os cômodos estão adequados. Oras, eu não sou engenheiro(a)! Não tenho formação para ver se aquele cômodo lá é adequado. Eu vejo grosso modo, mas não sei se aquela estrutura predial está de acordo com o que seria ideal para o atendimento daqueles usuários. Então, a gente tem responsabilidades que não são da nossa formação. O certo era ter esses profissionais na equipe para fazer a supervisão, mas não tem! Então sobrecarrega o gestor da parceria (Trabalhador(a) PSE).

[7] “Embora a normativa cite o Manual de Alimentação da SMADS como referência, indicando uma análise meramente formal do cardápio por parte do/a gestor/a de parceria, deve-se considerar a manifestação do Conselho Regional de Nutrição, pois, trata-se de uma profissão regulamentada que prevê a atribuições e competências específicas, sobretudo na elaboração e avaliação de ofertas nutricionais (lei Federal 8.234/9). O manual da prefeitura possui apontamentos e subsídios técnicos para a elaboração de cardápios, mesmo não considerando o caráter privativo (ou não) de tal atribuição. A elaboração e avaliação de cardápios ofertados pelos serviços de assistência social não compõem o hall de atividades para o qual o/a assistente social está habilitado profissionalmente, sendo que, na nossa compreensão, essas atividades exigem habilitação técnica específica para aferição [...]” (CRESS-SP, 2018, p. 8).

No contexto da precarização do trabalho, o desvio de função se dá quando o trabalhador é obrigado a executar outra função para a qual não foi contratado e não está apto a desenvolver conforme as regulamentações próprias de cada categoria profissional, prejudicando a função originária. Vale destacar, que esse tipo de desvio não é só uma questão jurídica, mas também uma questão moral e ética. É um desvio intencional da verdadeira finalidade dos serviços socioassistenciais, os quais devem assegurar proteção social aos usuários. Nesse sentido, a manifestação do Conselho Regional de Serviço Social de São Paulo (CRESS-SP) sobre a implementação do MROSC na SMADS também sublinha o desvio de função,

> Como agentes públicos e, também, como profissionais inscritos/as em conselhos de categorias, os/as analistas, nesse caso em específico, os/os assistentes sociais, estão submetidos à sanções no caso de desrespeito às normativas vigentes e, não podemos ser coniventes com a culpabilização dos sujeitos trabalhadores/as nas situações em que as condições de trabalho interferem de forma substantiva na qualidade das ações profissionais. Além disso, ao adentrarem de forma em área do conhecimento diversa à área em que são habilitados pelos conselhos de profissão, podem estar em desvio de função e, ainda, incorrer em erros gravíssimos, como é o caso de exercício ilegal de profissão regulamentada no Brasil (CRESS-SP, 2018, p. 13).

Outro ponto contraditório, é a dimensão quatro “Recursos Humano” a qual atribui ao Gestor da Parceria a competência em fiscalizar se os trabalhadores da OSC participam de capacitações semestralmente. Todavia, a SMADS principal responsável por essa tarefa não disponibiliza capacitação aos trabalhadores do SUAS, conforme preconizado tanto pela legislação do MROSC, quanto pela Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP-SUAS), dificultando a atuação de profissionais, gestores, conselheiros e membros de OSC como veremos a seguir.

IV. AUSÊNCIA DE CAPACITAÇÕES

Ao longo da pesquisa, os entrevistados foram unânimes quanto à ausência de capacitações e a falta de espaços de diálogo, troca de saberes e formação permanente. Sob este ângulo, um entrevistado nos diz que “[...] não teve um preparo real de formação e capacitação para a gente começar a trabalhar com ele (MROSC). Ninguém teve, nós das organizações, nem equipe técnica da prefeitura” (Trabalhador(a) PSB). Outro entrevisto, também ressalta que “Quando foi implantado

o MROSC, a gente não teve capacitações. A gente meio que “trocou o pneu com o carro andando” (Trabalhador(a) CRAS).

Vale dizer, que a aplicação do MROSC, sob a perspectiva de uma política de fomentos e colaborações não é uma ação automática. Muito embora esteja disponível um vasto repositório sobre o MROSC, isto não significa que as regras dessa legislação se transformem em documentos autoaplicáveis. Ao contrário, o MROSC é um conjunto de normas generalistas, as quais buscam padronizar entendimentos e procedimentos para mediar a relação entre as OSC e o Estado na prestação de serviços públicos sem fins lucrativos. Sob este ângulo, o MROSC por ser uma política meio, não deve prevalecer sobre às especificidades das políticas setoriais finalísticas. Desta forma, a sua implementação deve acontecer de maneira democrática e participativa.

Não é sem motivos, que o MROSC estabelece como uma de suas diretrizes a capacitação e a sensibilização[8] das partes envolvidas em uma parceria. Por certo, os processos mútuos de aprendizagem não só são necessários para os trabalhadores do SUAS, como também, para os conselheiros e membros das OSC. Sob este aspecto, entrevistado avalia a importância de se integrar os representantes das OSC em torno do debate, pois eles são os maiores empregadores de trabalhadores do SUAS da cidade de São Paulo.

> [...] Eu acho que teriam que trazer os presidentes e diretores dessas organizações mais próximos da realidade, [...] conhecerem onde estão inseridos mesmo, o território, conhecer realmente o que é a assistência, o que é MROSC. Não adianta só a gente fazer uma capacitação para os profissionais se a gente não fizer um trabalho com os responsáveis pelas organizações. (Trabalhador(a) CRAS).

Cabe destacar, que a educação permanente é parte de uma estratégia mais ampla de gestão, com vistas a melhorar a qualidade das atenções prestadas nos serviços socioassistenciais, a qual também depende de melhorias nas condições de trabalho disponíveis e da valorização profissional.

Implementar o PNEP-SUAS no município significa reconhecer que o trabalho exige espaços de reflexão e troca de saberes, como mecanismos de enfrentamento

---

[8] Lei nº 13.019/2014. Art. 6º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria. VII - a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil;

às imbricadas questões do cotidiano profissional (RAICHELIS *et al.,* 2019, p. 190). Nesse sentido, torna-se necessário a concretização da PNEP-SUAS, cujos princípios e diretrizes estão balizados na perspectiva político-pedagógica de educar permanentemente os profissionais do SUAS que ofertam serviços de caráter público e continuado à sociedade.

A reafirmação constante dos direitos é um desafio a ser enfrentado na esfera da assistência social. Desconhecer os princípios e diretrizes do SUAS pode remeter a práticas retrogradas do tipo filantrópicas, assistencialistas, clientelistas e patrimonialistas, distantes da garantia de direitos à proteção social de caráter público, laico e participativo como prevê o SUAS (RAICHELIS *et al.* 2019).

Vale notar, que o município de São Paulo já dispõe de um equipamento privilegiado para o desenvolvimento das atividades da PNEP-SUAS, o 'Espaço Público do Aprender Social' (ESPASO) criado na gestão da Secretária Aldaíza Sposati, em 2003. Todavia, o ESPASO não só tem sido sucateado com escassez de investimentos, como também desviado de suas funções originais de local de ensino, para se tornar um lugar de atendimento às situações transitórias e paliativas de emergência e calamidade pública.

V. TERCEIRIZAÇÃO DO TRABALHO NO SUAS

As transformações no mundo do trabalho têm desencadeado mudanças nas relações entre Estado e sociedade. Isto incide diretamente no SUAS que apesar de ter uma direção emancipatória não escapa a um projeto maior de contrarreformas neoliberais (RAICHELIS *et al.*, 2019). Sob este ângulo, muitos trabalhadores da assistência social sofrem com a instabilidade empregatícia, baixos salários, ausência de planos de carreira, desvalorização, entre outros aspectos os quais atingem, sobretudo, aqueles inseridos nos espaços sócio-ocupacionais das OSC.

Como já dito, mais de 93% dos serviços socioassistenciais da cidade de São Paulo são executados por OSC. Sobre isso, um dos entrevistados manifesta suas inquietações no que diz respeito à terceirização,

> A terceirização, por ter salários mais baixos, os profissionais vão mudando de serviço, vão surgindo outras propostas. Isso vai atrapalhando muito esse processo da vinculação, da continuidade do serviço. Você começa com um projeto dentro do serviço, daí muda o profissional, muda a gestão, muda completamente a cara do serviço. [...]. Então, é difícil esse alinhamento. Acho

> que é a precarização do trabalho mesmo, para colocar insegurança o tempo todo no trabalhador da organização (Trabalhador(a) PSE).

Nota-se, pela fala do entrevistado, a preocupação com a questão da terceirização e as dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores do setor privado do SUAS. A terceirização dos serviços no contexto do neoliberalismo é o caminho da precarização, não só das relações de trabalho, como também da própria política de assistência social.

A estabilidade funcional proporciona uma relação empregatícia de maior segurança aos trabalhadores do SUAS. Permite a continuidade dos trabalhos, bem como, a atuação na defesa do sistema e denúncia de eventuais irregularidades. Os planos de carreira asseguram o aperfeiçoamento profissional e refletem na melhoria da qualidade das atenções prestadas à população. Sob este ângulo, um dos entrevistados é categórico, “Olha, na verdade, eu acho assim, para trabalhar em um serviço público tem que ser funcionário público. Essa rotatividade é muito prejudicial para o trabalho com os usuários” (Trabalhador(a) PSE).

Vale notar, que os trabalhadores de OSC prestam serviços de caráter público, inseridos em uma política pública e são remunerados com recursos provenientes do Fundo Público. Apesar disso, seus regimes contratuais de trabalho são privados. De modo geral, a terceirização possibilita o Estado (primeiro) transferir a contratação de pessoas ao privado (segundo) para executar serviços (terceiros). Dessa maneira, o trabalhador (terceiro) não cria vínculos com o contratante (primeiro). Diminui-se, assim, os custos trabalhistas com a contratação direta de força de trabalho e amplia-se a precarização dessa mão de obra (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Sob este aspecto, a terceirização, assim como outras formas precárias de ingresso ao trabalho no SUAS, tem a marca da instabilidade empregatícia e remunerações muitas vezes aquém dos valores necessários à sobrevivência digna. Além de jornadas de trabalho mais extensas, dificultando inclusive a identidade desses trabalhadores enquanto classe e sua representação coletiva ou sindical.

A terceirização implica em elevar a rotatividade nos quadros de trabalhadores, de modo a afetar a dinâmica de funcionamento dos serviços socioassistenciais. Ergue-se aqui, uma contradição, uma vez que o Estado tem o dever de prover direitos aos cidadãos em situação de desproteção social, sendo fundamental a construção de vínculos entre os profissionais e os usuários por eles atendidos.

Cabe ressaltar, que a descontinuidade também implica no desconhecimento por parte dos trabalhadores das referências, lideranças, arranjos e condições das famílias do território. Ademais, causa rupturas no trabalho desenvolvido, como se esse estivesse aprisionado em um ciclo perene de recomeços, o que inviabiliza a construção gradual de possíveis avanços. Em outras palavras, torna-se difícil fortalecer vínculos com os usuários, posto que o assistente social na OSC,

> [...] diante das novas exigências do grande capital, enfrenta dilemas e desafios para a efetivação do Projeto Ético-Político da profissão, os quais evidenciam duas ordens de dificuldade: a primeira, [...], refere-se à precarização do trabalho, expressando-se em situações de insegurança no trabalho, exigência de metas quase inalcançáveis, situações de *stress* e adoecimento, polivalência, rotatividade de profissionais, e elevadas jornadas de trabalho; e, a segunda, consiste na constante dificuldade do profissional para oferecer respostas qualificadamente comprometidas, uma vez que este espaço sócio-ocupacional oferece serviços seletivos e fragmentados (SOUSA; FIGUEIREDO DE ALMEIDA, 2017, p. 791).

De fato, a realidade vivenciada por muitos trabalhadores, apesar do compromisso expresso do Estado com a operacionalização do SUAS, é a da instabilidade e precarização. Tem-se, portanto, profissionais desvalorizados, terceirizados e inseguros sob o aspecto empregatício, sobrecarregados por tarefas burocráticas e com pouco tempo disponível para lidar com a complexidade das demandas da realidade. Perde-se, assim, o potencial humanístico, crítico, criativo e emancipatório do trabalho socioassistencial (RAICHELIS *et al.,* 2019).

VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, a pesquisa nos revelou que o MROSC da maneira como foi implementado na SMADS se tornou um instrumento para acentuar as já precárias condições de trabalho dos profissionais do SUAS. Vale lembrar, que a assistência social da cidade de São Paulo já dispunha desde 2003, de uma política de parcerias e convênios construída democraticamente, com base nos princípios da participação e da primazia do Estado na esfera da assistência social.

Porém, essa legislação de convênios foi alterada, até ser substituída em 2017, pela Lei nº 13.019/2014, a qual apesar de também ser balizada por princípios democráticos e participativos, sua implementação em um contexto de governos neoliberais, conservadores e sectários as causas populares, sofreu distorções de modo a acentuar o imbricado cenário de precarizações do SUAS na cidade.

Essa implementação precária do MROSC no SUAS do município de São Paulo, reforça a lógica neoliberal de uma relação mercantil, onde de um lado há o gerenciador e do outro o gerenciado, o contratante tomador de serviços e o contratado prestador de serviços. Em outras palavras, as normativas da SMADS sobre o MROSC, da forma como estão estruturadas corroboram com a terceirização das ofertas socioassistenciais, ao descaracterizar a dimensão colaborativa e de atuação em rede prevista na LOAS, PNAS e no SUAS.

Cumpre dizer, que a implementação do MROSC na SMADS foi tardia. Não houve consulta aos trabalhadores tanto da rede direta quanto indireta. E após a publicação das normativas, sequer foi realizado capacitações, fazendo com que cada território realizasse a implementação do MROSC de maneira isolada. Dessa forma, evidencia-se a falta de compromisso com os trabalhadores e usuários do SUAS[9].

Enquanto os agentes públicos ligados diretamente à gestão dos serviços se organizaram para melhor entendimento de alguns pontos da legislação municipal, com a criação de grupos de estudo coletivos e independentes espalhados pelos territórios, a SMADS reeditou as normativas sem sequer consultá-los.

Conforme aponta Lotta (2010, p. 47) o servidor que trabalha diretamente com o atendimento ao público na execução da política é o menos valorizado, seja financeiramente, seja em nível de gestão. Deste modo, dificilmente ele é envolvido nos processos decisórios. Algo, bastante contraditório, pois é o trabalhador um dos principais responsáveis pelo funcionamento e concretização do Estado.

Das diversas estratégias neoliberais de redução do Estado e precarização dos serviços públicos, está a falta de canais de interlocução. Todavia, como já dito, não houve por parte do alto escalão da SMADS a abertura de diálogos que atendessem as demandas da rede de serviços do SUAS da cidade de São Paulo, durante a fase de implementação do MROSC.

Aliás, a SMADS não oferta espaços de escuta, troca de saberes e experiências, condições imprescindíveis para o salto de qualidade dos serviços ofertados à população. Ademais, o trabalho no SUAS é humano e relacional, sendo fundamental

---

[9] Resolução CNAS nº 33/2012. Art. 109. A gestão do trabalho no SUAS compreende o planejamento, a organização e a execução das ações relativas à valorização do trabalhador e à estruturação do processo de trabalho institucional, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

não apenas discutir as condições de trabalho materiais, mas também a qualificação desses profissionais.

Manuais não substituem as capacitações, eles são apenas instrumentos subsidiários ao trabalho cotidiano. Nesse sentido, torna-se estratégico e necessário a concretização da PNEP-SUAS cujo princípios e diretrizes se esteiam na perspectiva político-pedagógica de educar permanentemente os trabalhadores do SUAS.

Como visto, outros mecanismos componentes do pensamento neoliberal de precarização do trabalho é o desvio de função, a sobrecarga de tarefas e a individualização dos trabalhadores do SUAS. O MROSC da forma como foi regulamentado pela SMADS individualiza os trabalhadores de CRAS e CREAS e os transforma em servidores polivalentes, respondendo por competências e materiais não específicos do seu saber profissional.

Sob este aspecto, muitos agentes públicos são culpabilizados individualmente pela gestão dos serviços, como se fossem incapazes de cumprir com as tarefas as quais lhes são impostas. Porém, não se pode particularizar questões coletivas. Muito menos, deixar de levar em consideração a precariedade das estruturas e condições de trabalho no SUAS da cidade de São Paulo.

Além disso, é fundamental a organização coletiva dos trabalhadores da rede direta e indireta, como principal estratégia para reivindicar melhorias, resistir e lutar contra a ofensiva neoliberal que atravessa a assistência social brasileira. Ainda mais, em um momento de obscurantismo e retração de direitos, ataques paulatinos a classe trabalhadora e desmontes sistêmicos das políticas públicas sociais.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **CapacitaSUAS Caderno 2 (2013) Proteção de Assistência Social: Segurança de Acesso a Benefícios e Serviços de Qualidade** / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2013, 108 p.

BRASIL. **Lei n.º 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. **Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil:** Lei 13.019/2014 Secretaria de Governo da Presidência da República, Laís de

Figueiredo Lopes, Bianca dos Santos e Viviane Brochardt – Brasília: Presidência da República, 2016. 130p.

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

CRESS-SP. **Manifestação sobre a implantação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil** - MROSC na Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS, São Paulo, 2018.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH Anotada e Comentada.** Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011; 144.p.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

RAICHELIS, Raquel; SILVA, Maria Ozanira da Silva; COUTO, Berenice; YAZBEK, Maria Carmelita. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: disputas e resistências em movimento.** São Paulo: Cortez, 2019.

ROCHA, Estefani Clementino da. A gestão da parceria/supervisão técnica em serviço socioassistencial contratado na cidade de São Paulo. 2018. 182 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

SMADS. **Listagem de trabalhadores da SMADS.** Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/acesso_a_informacao/index.php?p=14302. Acesso em: 22 jul. 2021.

SMADS. **Relação de Parcerias 2021.** Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/entidades_sociais/index.php?p=308326. Acesso em: 27 jul. 2021.

SOUSA Medeiros, Najara; FIGUEIREDO DE ALMEIDA, Bernadete Lourdes. **O trabalho do assistente social no contexto do capitalismo contemporâneo: desvalorização e superexploração.** Revista de Políticas Públicas, vol. 21, núm. 2, 2017, pp. 781-795 Universidade Federal do Maranhão, São Luís, Brasil. Disponível em: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321154298012. Acesso em: 29 jul. 2021.

SOUZA FILHO, R. e GURGEL, C. **Gestão Democrática e Serviço Social: princípios e propostas para a intervenção crítica.** São Paulo, Cortez, 2016.

SPOSATI, **Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributiva: concepções fundantes**. In: Concepção e Gestão da Política Social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Organizações das Nações Unidades para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), 2009. pp. 13-56.