
SER Social

QUESTÃO SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL
Brasília, v. 24, n. 50, janeiro a junho de 2022

Precarização da assistência social e marco regulatório das organizações sociais

Precaritation of social assistance and the regulatory measures of the social organizations
Precariedad de la asistencia social y marco normativo de organizaciones sociales

Ilzamar Silva Pereira¹
<https://orcid.org/0000-0001-5128-6182>

Recebido em: 23/05/2020
Aprovado em: 04/02/2021

Resumo: Este estudo versa sobre a Precarização da Assistência Social e a privatização do fundo público: o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) referendado pelo Projeto Neoliberal, oculta “interesses públicos” conservadores que resultam, por um lado, na precarização da Assistência Social e na privatização do fundo público e, por outro, no fortalecimento do “Terceiro Setor”, transformando-o em um novo fetiche de enfrentamento das desigualdades sociais na realidade brasileira. Porém, nessa perspectiva, apesar de o MROSC expressar uma concepção de convivência “harmônica” nessa relação de “parceria” entre Estado e sociedade civil, fortalecendo o

¹ Assistente Social e Pedagoga. Doutora em Serviço Social/UFRJ e Mestra em Serviço Social/UFRN. Professora do Magistério Superior/UFRB. E-mail: ilzamar.pereira@hotmail.com

“terceiro setor”, essa dinâmica se efetiva com respaldo do próprio Estado, no sentido de escamotear os conflitos sociais inerentes à sociabilidade do capital, porque tanto o SUAS (primeiro setor) quanto as ONGs (terceiro setor) estão a serviço da hegemonia do capital, sendo o fundo público um processo sempre em disputa.

Palavras-chave: Estado. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Fundo Público. Precarização. Assistência Social.

Abstract: This study discusses about precarization of social assistance and privatization of public funds: The regulatory measures of the civil society organizations endorsed by the neoliberal project, conceals “public interests” conservatives that result on one hand, in the precarization of social assistance and privatization of public funds and, on other hand, in the strengthening of the “third sector”, transforming it into a new fetish to confront social inequalities in the Brazilian society. However, in this perspective in spite of the MROSC expressing a conception of coexistence “harmonic” in this “partnership” relationship between the state and the civil society, strengthening the “third sector” this dynamic takes effect with the support of the state itself, in the sense of effacing the social conflicts inherent to the sociability of capital, because both SUAS (first sector) and ONGs (third sector) are at the service of monetary hegemony, being the public fund, a process always in dispute.

Keywords: Regulatory Measures of the Civil Society Organizations. Public Funds. Precarization. Social Assistance

Resumen: Este estudio aborda la precariedad de la Asistencia Social y la privatización del fondo *público*: el Marco Regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil respaldado por el Proyecto Neoliberal, oculta los “intereses *públicos*» *conservadores* que resultan, por un lado, en la precariedad de la Asistencia Social y la privatización. del fondo *público* y, por otro lado, en el fortalecimiento del “Tercer Sector”, transformándolo en un nuevo fetiche para enfrentar las desigualdades sociales en la realidad brasileña. Sin embargo, en esta perspectiva, aunque el MROSC expresa un concepto de coexistencia “armónica” en esta relación de “asociación” entre el Estado y la sociedad civil, fortaleciendo el “tercer sector”, esta dinámica entra en vigor con el apoyo del propio Estado, en el sentido de ocultar los conflictos sociales inherentes a la sociabilidad del capital, porque tanto

SUAS (primer sector) como las ONG (tercer sector) están al servicio de la hegemonía del capital, siendo el fondo *público* un proceso que siempre está en disputa.

Palabras clave: Estado. Marco regulatorio para las organizaciones de la sociedad civil. Fondo *Público* Precariedad. Asistencia social.

Introdução

Este artigo consiste na imprescindível reflexão sobre a reatualização do conservadorismo liberal na política do Estado brasileiro em uma perspectiva de totalidade. Essa discussão se torna relevante quando permite desmistificar a realidade concreta e contribui para o processo de lutas coletivas e individuais de resistência e enfrentamento ao desmonte das políticas sociais, na sociedade brasileira contemporânea.

A tese central deste artigo é a de que a implantação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), referendada pelo projeto neoliberal, oculta “interesses públicos” conservadores que resultam, por um lado, na precarização da Assistência Social e na privatização do fundo público e, por outro lado, no fortalecimento do Terceiro Setor, transformando-o em um novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social.

A abordagem deste artigo é baseada na hipótese de que o Marco Regulatório reatualiza o chamado Terceiro Setor de acordo com as exigências do grande capital, conferindo-lhe visibilidade. Essa mudança acontece a partir de uma nova “roupagem”, que inclui exigências para os processos de seleção, celebração, execução, monitoramento, avaliação, acompanhamento e prestação de contas simplificadas das parcerias, por meio de novos instrumentos jurídicos: os Termos de Fomento e de Colaboração, no caso de parcerias com recursos financeiros, e o Acordo de Cooperação, no caso de parcerias sem recursos financeiros.

Diante dessa perspectiva, União, estados e municípios devem trabalhar nos limites dessa lei, a fim de consolidar o trato nas relações público-privadas das ações de interesse social. Essa lei traz desafios para a relação de “parceria” entre Estado e Sociedade Civil, principalmente para gestores públicos, dirigentes de instituições, órgãos de fiscalização e controle e Conselhos de Políticas Públicas.

Este artigo é resultado de pesquisa documental e bibliográfica com abordagem qualitativa e objetivo de desmistificar o discurso oficial em torno do MROSC e de suas tendências na realidade brasileira. O texto expõe novas formas de organização do Estado e suas contradições sociais, reconfigurando as políticas sociais, com sérios impactos para as políticas sociais e, em especial para a política de assistência social via MROSC, alterando os critérios de distribuição do fundo público e reordenando as formas de organização e prestação dos serviços sociais públicos, acentuando a precarização dessa política, fragilizando o controle social e agravando as diversas expressões da questão social.

O estado e suas contradições: impactos do MROSC na política de assistência social

O pressuposto que determina toda a argumentação aqui baseia-se na assertiva da existência de um enorme distanciamento entre os princípios e as diretrizes que estruturam a seguridade social brasileira e que defendem a Assistência Social como Política de Estado na perspectiva de ampliação da cobertura e universalidade do acesso aos direitos sociais, portanto a seguridade social é um espaço de disputa política que expressa projetos societários, contrapondo-se ao ideário neoliberal conservador, de perda de direitos, ou seja, ultraneoliberal. Entre várias reflexões sobre os ataques as políticas sociais e aos trabalhadores, Antunes (2018, p. 24):

[...] Estamos na iminência de termos um ultra neoliberalismo, com fascismo, comandado por uma figura farsesca que usa farda. Talvez a gente viva agora o pior momento das universidades públicas se essa tragédia se consubstanciar. Espero que isso não venha a ocorrer, se não entraremos em uma fase mais difícil que na ditadura militar, mais difícil que o neoliberalismo dos anos 90 pra cá. Porque agora seria uma combinação nefasta de ultra neoliberalismo com uma ditadura militar sem limites e com respaldo eleitoral.

Podemos afirmar que o ultraneoliberalismo traz desafios para o sistema de proteção social brasileiro, na medida em que de

forma nefasta reconfigura as políticas sociais, uma vez que o capital financeiro se sobrepõe as questões sociais, coisificando as políticas sociais e associando-as em políticas de mercado com interesses para o capital rentista.

A crise estrutural do capital reacendeu um conjunto de políticas e medidas conservadoras, principalmente na desresponsabilização social do Estado para com a sociedade civil, por meio das “parcerias”. Esse Marco Regulatório legaliza e consolida os processos de privatização das políticas sociais e do fundo público e da precarização da assistência social, os quais já estavam se efetivando, de modo a falsear a “participação democrática” e favorecer a *descontinuidade* e a *sobreposição das ações* (MONTAÑO, 2020), pulverizando respostas às “questões sociais” por meio das diversas ONGs, de forma isolada, *ad hoc*, incluindo ausência de diagnóstico, trabalhadores precarizados e dificuldade de realizar um *planejamento em médio e longo prazo*.

Esse contexto de “crise” e sua resposta neoliberal têm implicações significativas no mundo do trabalho e no desmonte das políticas sociais de seguridade social, em especial, da política de Assistência Social. Por essa via, o processo de privatização no Brasil é a expressão do projeto do Estado neoliberal por meio de sua contrarreforma, sob a defesa da transferência de responsabilidade social do setor público para o setor privado, com e sem fins lucrativos, o que tem constituído um padrão de sociabilidade mercantilizada e coisificada, com forte regressão na esfera dos direitos sociais.

A partir dessa crise, dos anos 1970 e 1980, o capitalismo buscou livrar-se das conquistas assumidas pelo pacto social em escala internacional. Para Mota (2011), com a insatisfação na recuperação dos investimentos e com a dificuldade de conseguir reverter a capacidade ociosa das empresas, a partir dos anos 1980, a economia enfrentou mais um ciclo recessivo. Com essa crise do capital, houve uma intensificação das diversas expressões da “questão social”, o que reacendeu um conjunto de políticas e medidas conservadoras e, principalmente, reduziu o papel do Estado na regulação social e econômica do país. Essa lógica impactou nos direitos sociais conquistados pela CF/1988. Na realidade, essa Constituição mal foi aprovada e já se iniciaram, a partir de 1989, com o governo Collor, os desmontes dos direitos sociais, trazendo consequências negativas para a Seguridade Social e,

para a Política de Assistência Social, desmerecendo o campo do direito e da proteção social e resvalando para ações pontuais, assistencialistas, clientelistas e filantrópicas, as quais resgataram contrarreformas de cunho neoliberal.

No debate sobre a reconfiguração do Estado brasileiro, cabe demarcar que para Montaño (2010), há uma desresponsabilização social do Estado da sua obrigação constitucional, porém, isso não pode ser confundido com o seu afastamento. Corroboramos com Netto (2008) ao assinalar que a ideologia neoliberal, quando sustenta a ideia de “diminuir” o Estado e de cortar “gastos”, ratifica a necessidade de que o capital promova medidas contra as dimensões democráticas da intervenção do Estado na economia.

Um aspecto importante a ser demarcado é que o MROSC, foi uma requisição das Organizações Sociais da Sociedade Civil para “modernizar” a legislação. Frutos da CPI das ONGs, essas normatizações são resultados das correlações de forças, fazendo parte de uma reunião de mecanismos e estratégias para disputar o fundo público, ou seja, uma forma de o setor privado se apropriar do fundo público. Além disso, verifica-se que o MROSC vai de encontro ao caráter de ações continuadas defendidas pelo SUAS. O chamamento público forja a participação social com indefinições de critérios de elegibilidade para a população demandante dos programas e projetos. Identificou-se, ainda, a *remuneração da equipe* (com recursos públicos), necessária ao desenvolvimento do projeto, com todos os encargos trabalhistas, contrariando a Constituição/1988 e desconsiderando as exigências de formação/qualificação da NOB-RH/SUAS, o que configura e legaliza a precarização do trabalho e do trabalhador.

Quanto à atuação em rede e à análise por resultados, o Marco foca em resultados de forma isolada e descontextualizada da realidade, dificultando o controle social por parte do Estado e abrindo espaço para a possibilidade de uma Organização da Sociedade Civil de grande porte poder subcontratar as de menores portes, o que expressa claramente aspectos que revigoram a precarização, a flexibilização do trabalho e o (des)controle social.

Cabe enfatizar que o fortalecimento da sociedade civil a partir do papel que essas entidades vêm assumindo, as quais demandam

flexibilidade nessas relações de “parceria” com o Estado. Mediante as exigências de critérios universais e transparentes, a burocracia muitas vezes utiliza seu poder discricionário, que parte dos políticos que controlam a destinação dos recursos públicos. Tais recursos, historicamente, têm sido moeda de troca política, incentivando e estimulando o clientelismo, o favoritismo, o paternalismo e o conservadorismo social.

O fundo público, por intermédio das aquisições feitas para o Estado, dos salários dos trabalhadores, como também pelas políticas sociais, com os programas de transferência de renda, aposentadorias, saúde e construção de moradias de interesse social, atua na ponta do consumo. Portanto, o fundo público é integrante do sistema nacional de crédito. Além disso, ele também é requisitado a atuar em contexto de crise, injetando dinheiro no sistema e gerenciando os riscos. Aliado a esse processo, ainda destacamos a “dívida pública” enquanto instrumento pelo qual o Estado brasileiro transfere parte da riqueza socialmente produzida para o capital portador de juros, posto que, para Salvador (2017), e outros, o Estado é gerenciado com expertise no momento presente de financeirização do capital.

A atual “crise” do capital demonstrou a disponibilidade de reserva do Estado para salvar instituições bancárias e empresas. Entretanto, a “crise” continua na forma de endividamento público, lançando planos de austeridade e reformas que impactam diretamente na vida da classe trabalhadora, acarretando o elevado custo social para a população, no processo de privatização dos fundos públicos e na precarização das políticas sociais.

Os custos sociais se intensificaram após o golpe de 2016, principalmente com a Emenda Constitucional n. 95/2016, que congela por vinte anos os gastos com as políticas sociais, e com a reforma trabalhista, que implica o aumento do desemprego de longa duração e de empregos temporários a partir da flexibilização e da precarização no mundo do trabalho, com forte redução de custos do trabalho, provocando diminuição drástica de trabalhos protegidos e com direitos. Porém, o aniquilamento dos direitos trabalhistas é uma ofensiva do capital em sua busca incessante por superlucros.

O MROSC e a precarização da política de assistência social

O caráter ideológico das “parcerias” entre o Estado e a sociedade civil por meio do MROSC, que encobre a Assistência Social como armadilha de proteção capaz de superar a pobreza ou reduzir a desigualdade social. Portanto, podemos afirmar que o Marco Regulatório surgiu com o intuito de legalizar e consolidar os processos de privatização e de precarização que já vinham acontecendo junto as políticas sociais. Esse discurso dos governos de “compromisso” com os mais pobres, traz a ilusão de que a proteção social assistencial pode minimizar a superexploração do trabalho e a expropriação do trabalhador, obscurecendo o real sentido do capitalismo.

Essa precarização da Assistência Social evidencia-se a partir da redução do orçamento e do financiamento dessa política, em virtude dos planos de austeridade, do Novo Regime Fiscal e das reformas propostas pelo atual governo, em especial, a Emenda Constitucional 95/2016, que prevê o congelamento dos investimentos em políticas sociais pelos próximos 20 anos, a reforma trabalhista, e a reforma previdenciária que representa, além de uma grande perda dos direitos dos trabalhadores, um retrocesso sem precedentes na história do Brasil, reafirmando o caráter conservador da elite dominante e atrasada desse país.

Desse modo, analisamos que a tendência para o “terceiro setor” reforça a privatização do fundo público e a precarização das políticas sociais, em especial, da política de Assistência Social, ofertando serviços pontuais, *ad hoc*, fragmentados, e invisibilizando a complexidade do enfrentamento das “questões sociais”. Enquanto obrigação do Estado, esse setor reconfigura as suas respostas, mercantilizando e refilantropizando a “questão social”.

O mais agravante é que, mesmo com todas as normativas e as legislações vigentes a partir da CF/1988, como LOAS, PNAS-SUAS, NOB/SUAS, NOB/RH-SUAS, Pacto de Aprimoramento e Planos Decenais, estamos vivenciando um grande retrocesso da política de Assistência Social enquanto direito social. Assim, abre-se espaço para o desenvolvimento de programas e projetos pontuais, a exemplo do “Criança Feliz” e do “Educação Financeira”, que reforçam o caráter

conservador e clientelista dessa política e desqualificando o processo de trabalho da Assistência Social.

A partir desse entendimento, com o neoliberalismo, o fundo público sofreu mudanças pelo fato de o Estado ter se afirmado como importante componente de redução dos custos do trabalho e dos serviços públicos, assim como da financeirização da riqueza, o que beneficiou os lucros das classes representantes do capital. Para Salvador (2012), nos últimos trinta anos, o fundo público tem sido movimentado para proteger as instituições financeiras falidas (apropriação privada do fundo público), patrocinadas pelos tributos pagos pela classe trabalhadora, o que ocasiona sérias implicações para o sistema de proteção social brasileiro.

Em uma perspectiva crítica, apresentam-se as principais alterações na natureza dessa relação de “parceria”, a partir de uma nova moldura institucional jurídica, a qual trouxe sérias implicações para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): desresponsabilização social do Estado, que transferiu para a sociedade civil suas responsabilidades, mediante as “parcerias” fortalecendo o seu caráter ideológico; Consolidação dos processos de privatização das políticas sociais e do fundo público; Precarização da Assistência Social; Mistificação da “participação democrática”; Precarização e flexibilização dos empregos, excluindo a proteção social e utilizando-se de contratos temporários (por projeto); Favorecimento da descontinuidade e da sobreposição das ações; Pulverização das respostas sobre as “questões sociais” por meio das diversas ONGs; Favorecimento de ações isoladas; Ausência de diagnósticos socioterritoriais; Atendimentos emergenciais e pontuais, dificultando um planejamento em médio e longo prazo; Contrariedade, pelo MROSC, do caráter de ações continuadas defendidas pelo SUAS; Chamamento público, que forja uma participação social com indefinições de critérios de elegibilidade para a população demandante; Remuneração da equipe necessária ao desenvolvimento do projeto, com pagamento de todos os encargos trabalhistas pelo Estado (recursos públicos), sem processo de seleção e com transparência; Não observância às exigências de equipes de referência, de acordo com a NOB-RH/SUAS, no intuito de qualificar a oferta dos serviços de acordo com o conteúdo do SUAS; Atuação em rede, permitindo que uma Organização Social de grande porte possa subcontratar as

de pequeno porte, precarizando ainda mais os projetos, programas e serviços ofertados pela política de assistência social; Análise dos resultados dos projetos de forma isolada, fragmentada e descontextualizada da realidade socioterritorial; (Des)Controle social frágil por projeto e de forma pulverizada; Escamoteamento dos conflitos sociais; Prestação de contas simplificada.

Os resultados mencionados evidenciam que o MROSC expressa um ponto de vista de convivência “harmônica”, através da relação de “parceria” entre Estado e sociedade civil, fortalecendo o “terceiro setor”, o qual se dá com o respaldo do próprio Estado, no sentido de escamotear os conflitos sociais inerentes à sociabilidade do capital, enquanto as ONGs estão a serviço do grande capital, sendo o fundo público um processo sempre em disputa.

Para melhor aprofundamento e entendimento do MROSC, será analisada a versão oficial do documento, elegendo os principais artigos da Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, e suas alterações na Lei 13.204/2015, que consideramos necessários para melhor compreensão do tema aqui proposto. Verifiquemos os artigos 1º e 2º, respectivamente:

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e 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 (Redação da Lei n. 13.204, de 2015)².

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se: I – organização da sociedade civil: 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

2 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13019compilado.html. Acesso em: 30 jan. 2019.

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; b) as sociedades cooperativas previstas na Lei n. 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; 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; II – administração pública: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, alcançadas pelo disposto no § 9º do art. 37 da Constituição Federal; III – parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; III – A – atividade: conjunto de operações que se realizam de modo contínuo ou permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil; III – B – projeto: conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto destinado à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil; IV – dirigente: pessoa que detenha poderes de administração, gestão ou controle da organização da sociedade civil, habilitada a assinar termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação com a administração pública para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, ainda que delegue essa competência a terceiros; V – administrador público: agente público revestido de competência para assinar termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação com organização

da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, ainda que delegue essa competência a terceiros; VI – gestor: agente público responsável pela gestão de parceria celebrada por meio de termo de colaboração ou termo de fomento, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com poderes de controle e fiscalização; XIII – bens remanescentes: os de natureza permanente adquiridos com recursos financeiros envolvidos na parceria, necessários à consecução do objeto, mas que a ele não se incorporam; XIV – prestação de contas: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo duas fases: a) apresentação das contas, de responsabilidade da organização da sociedade civil; b) análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da administração pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle.

Dessa maneira, essas “parcerias” (ajuda legal, fiscal e financeira), a partir do MROSC, em seus artigos 1º e 2º, conforme exposto, expressam a ideia de que iriam qualificar as políticas públicas, aproximando as pessoas da realidade local. Entretanto, entendemos que confirmam a tese de Montaña (2010) da “passagem” e da “compensação”, ou seja, uma *passagem* da intervenção do Estado para a intervenção da sociedade civil na área social, como também o fortalecimento e o crescimento do terceiro setor fundamentam-se pela diminuição da intervenção estatal, de modo que essa última foi compensada pelo crescimento da intervenção da sociedade civil.

O MROSC traz graves impactos para a gestão pública, principalmente na atual conjuntura (governos Temer e Bolsonaro), em que se vivencia uma forte regressão de direitos, pois, à medida que fortalece o “terceiro setor”, também reforça o caráter privado e ideológico da “participação” da sociedade civil, obscurecendo as falsas respostas dadas pelo poder público por meio das “parcerias” às “questões sociais” e dificultando uma análise mais próxima da realidade. Assim, perde-se a perspectiva de totalidade para compreender as graves situações de pobreza e extrema pobreza vivenciadas no cotidiano da classe trabalhadora.

De modo similar, também favorece a *descontinuidade* e a *sobreposição das ações*, pulverizando as respostas das refrações da “questão social” pelas diversas ONGs, as quais simplificam seu enfrentamento, de forma pontual e fragmentada, pois publicizam e divulgam casos isolados de sucesso, mascarando o tamanho e a complexidade das “questões sociais” a serem enfrentadas. Os programas e projetos desenvolvidos pelas ONGs, muitas vezes, são ofertados de forma isolada, *ad hoc*, com ausência de diagnóstico e com trabalhadores precarizados e flexibilizados e dependem de um financiamento. Muitas vezes, não parte da necessidade/realidade, ao contrário, parte de um investimento disponível para se adequar à realidade.

O MROSC: desafios para o (des)controle social e a precarização da assistência social

Na medida em que apresenta um controle social como instância consultiva, forja-se uma transparência a partir dos chamamentos públicos, sem nenhuma discussão democrática em torno do financiamento dos serviços, homogeneizando e massificando os projetos lançados nos editais públicos. Ademais, não se leva em conta a heterogeneidade das diversas expressões da “questão social” e suas reais necessidades, indispensáveis à execução dos serviços, programas e projetos. Para os fins da Lei n. 13.204, de 2015, os incisos IX do artigo 2º expressam “Conselho de política pública: órgão criado pelo poder público para atuar como instância consultiva, na respectiva área de atuação, na formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas”.

Mediante esses dispositivos, as mudanças implicam uma discussão acerca do conselho de política pública, da comissão de seleção, do monitoramento e da avaliação e do chamamento público como espaços colegiados de representação, que se revestem de extrema complexidade a cada momento histórico. Nesse cenário do MROSC, observamos a fragilidade dos espaços, o que sugere uma relação *ad hoc* entre Estado e Organizações Sociais, a partir das “parcerias”, em que há a transferência de recursos do fundo público para as ONGs, de diferentes portes e interesses.

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

Ademais, no chamamento público – artigos 23 a 32 do MROSC –, como também nos Requisitos para Celebração do Termo de Colaboração e do Termo de Fomento – conforme os artigos 33 a 38 do MROSC –, a administração pública deve ser transparente, com procedimentos claros, independentemente da modalidade da “parceria”, mediante critérios que observem a avaliação por resultados. Vejamos a seguir os incisos VI dos artigos 23, 27 e 30,

Art. 23. A administração pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, independentemente da modalidade de parceria prevista nesta Lei. Parágrafo único. Sempre que possível, a administração pública estabelecerá critérios a serem seguidos, especialmente quanto às seguintes características: I – objetos; II – metas; IV – custos; VI – indicadores, quantitativos ou qualitativos, de **avaliação de resultados**.

Art. 27. **O grau de adequação da proposta aos objetivos específicos do programa ou da ação em que se insere o objeto da parceria e, quando for o caso, ao valor de referência constante do chamamento constitui critério obrigatório de julgamento**

Art. 30. **A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público: I – no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de**

atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias; II – nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social; [...] (Nossos grifos)

Consideramos alguns desses aspectos extremamente subjetivos, uma vez que, em nossa concepção, desloca-se a essência do enfrentamento da “questão social” enquanto direito, resvalando-a para respostas superficiais e precárias, as quais não garantem a continuidade no atendimento da prestação do serviço de modo regular e automático, comprometendo significativamente a qualidade dos serviços ofertados, estabelecendo relações *ad hoc* e pontuais como já discutido anteriormente e, com o agravante de ausência de diagnósticos que identifiquem a dimensão das diversas expressões das questões sociais a serem enfrentadas, deslocadas das necessidades e identidades territoriais, contrariando as bases organizacionais do Sistema Único de Assistência Social, quais sejam: território, matricialidade sociofamiliar, intersetorialidade e controle social.

Em continuidade ao Marco Regulatório, em seus artigos 33 e 35-A, observando os requisitos para celebração da “parceria”, trata-se de um instrumento que afirma oferecer transparência e regras claras na aplicação dos recursos públicos, mas, de fato, evidencia mais imprecisão, principalmente em virtude da subjetividade e do caráter ideológico que assumem esses resultados.

Essa “transparência”, ou, melhor dizendo, publicidade, revela-se um critério para eleger as ONGs que vão ter acesso ao financiamento público, porém, essa perspectiva não oferece transparência aos sujeitos sociais, demandantes dessa política, que vão buscar ter acesso, ou não, à oferta desses serviços. Ficam, assim obscuros os *critérios de elegibilidade para a população* que vai ser contemplada com os programas e projetos desenvolvidos por essas organizações sociais, abrindo espaço para o clientelismo e a troca de favores, reatualizando a filantropia e fortalecendo práticas conservadoras, patrimonialistas e clientelistas ainda presentes na realidade brasileira.

Um outro aspecto do MROSC que consideramos bastante crítico diz respeito ao artigo 46, que expressa claramente a possibilidade de *remuneração da equipe* necessária ao desenvolvimento do projeto,

com todos os encargos trabalhistas (com recursos públicos e sem transparência nos critérios de seleção). Esses repasses financeiros pelo Termo de Fomento, destinados ao pagamento de recursos humanos, são um desrespeito à legislação do serviço público, na medida em que contrariam a Constituição de 1988 e as exigências de qualificação, conforme NOB-RH/SUAS, configurando e legalizando a precarização do trabalho e do trabalhador. O MROSC esclarece, em seu artigo 46,

Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria I - remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas [...].

Cabe ressaltar que com a atual “crise fiscal” e com o limite da Lei de Responsabilidade Fiscal, poderá haver uma tendência do Estado de não ofertar diretamente serviços públicos, de modo que os trabalhadores concursados e protegidos venham a ser substituídos pelas ações/atividades das ONGs cujos recursos humanos são pagos pelo mesmo Estado, embora de forma precária e sem proteção social, inclusive em um terreno fértil de precarização e flexibilização dos direitos sociais após Reforma Trabalhista.

Enquanto o Estado somente pode e deve contratar via concurso público e com todas as garantias dos direitos sociais e trabalho protegido de acordo com a CF/1988, as Organizações Sociais, contraditoriamente, não possuem nenhuma exigência ou critério para seleção e contratação de pessoal (com recursos públicos), posto que os trabalhadores sociais ficam à mercê do financiamento que for definido no plano de trabalho proposto pelas ONGs, as quais, por sua vez, se submetem àquilo que for disponibilizado pelo Estado.

No tocante à prestação de contas simplificadas, faz-se necessário lembrar que o MROSC foi fruto da CPI das ONGs, destinada a investigar repasses de recursos do governo federal para as ONGs com atuação irregular, envolvendo suspeitas em relação ao escândalo da máfia das ambulâncias, que teve a participação de vários senadores

e deputados. Portanto, uma simplificação na prestação de contas, aliada ao frágil controle social, não nos parece ser um avanço. O MROSC também prevê um acompanhamento no final da “parceria”, juntamente com o controle por resultados, que possui características subjetivas.

No quesito de atuação em rede e à análise por resultados, previstas no artigo 35-A e nos artigos 58 a 62 do MROSC, em nossa concepção, focam em resultados de forma isolada e descontextualizada, comprometendo ainda mais o controle social, abrindo espaço para a possibilidade de uma OSC de grande porte poder subcontratar as de menor porte (art.35 – A), expressando claramente aspectos que revigoram a precarização e a flexibilização de atuarem na contratualização dos programas e projetos, comprometendo sobremaneira o caráter continuado, como também a qualidade da prestação de serviço, e conduzindo a uma (des)profissionalização da política de Assistência Social.

Art. 35-A. É permitida a atuação em rede, por duas ou mais organizações da sociedade civil, mantida a integral responsabilidade da organização celebrante do termo de fomento ou de colaboração, desde que a organização da sociedade civil signatária do termo de fomento ou de colaboração possua: I - mais de cinco anos de inscrição no CNPJ; II - capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar diretamente a atuação da organização que com ela estiver atuando em rede. Parágrafo único. A organização da sociedade civil que assinar o termo de colaboração ou de fomento deverá celebrar termo de atuação em rede para repasse de recursos às não celebrantes, ficando obrigada a, no ato da respectiva formalização; I - verificar, nos termos do regulamento, a regularidade jurídica e fiscal da organização executante e não celebrante do termo de colaboração ou do termo de fomento, devendo comprovar tal verificação na prestação de contas; II - comunicar à administração pública em até sessenta dias a assinatura do termo de atuação em rede.

Em verdade, há uma permissividade de capilaridade sem controle social, uma forma de terceirização e quarteirização pelas

próprias OSC, quando as ONGs de grande porte podem subcontratar as ONGs de menor porte, conferindo-lhes uma superautonomia sem que se verifiquem critérios bem definidos a partir da valorização de critérios subjetivos, como a análise por resultados, prevalecendo uma ajuda mútua no interior das parcerias, o que acentua o seu caráter endógeno.

À guisa de considerações finais

No geral, o fortalecimento do “terceiro setor” por meio das “parcerias” se constitui como uma estratégia fundamental para a reestruturação do sistema capitalista, pois, na medida em que vela os direitos sociais, passa para a área privada aquilo que é de responsabilidade pública, reacende a filantropia e o voluntariado e desloca as “questões sociais” para o lugar das ações e atividades sociais, com a ideia de fortalecer a autorresponsabilização dos indivíduos pelos seus sucessos e fracassos.

Destarte, faz-se necessário resistirmos a esses tempos sombrios, reafirmarmos a política pública enquanto dever do Estado e rechaçamos cotidianamente o desmonte dessas políticas de proteção social, da seguridade social, em especial, da política de Assistência Social, compreendendo que o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil acirra a dicotomia nessa relação de “parceria” entre Estado e sociedade civil e fortalece o “terceiro setor”. Este último instrumento de extensão das ações do Estado, pelo contrário, ganha novos contornos, mais autonomia, apropriando-se privadamente dos recursos dos fundos públicos, que precariza os serviços e ficam suscetíveis a gerar ações clientelistas, paternalistas e patrimonialistas, realidade ainda muito presente nas políticas públicas brasileiras, o que exige pensarmos novos espaços de interlocução de esfera pública, considerando que esse é um espaço sempre em construção.

Referências

AGÊNCIA SENADO. **Sancionada a reforma trabalhista**. 2017. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/07/13/sancionada-a-reforma-trabalhista>. Acesso em: 07 set. 2017

ANTUNES, Ricardo. “**Podemos viver um ultraneoliberalismo, sob uma ditadura e com respaldo eleitoral**”, em 8 de outubro de 2018. Artigos Relacionados. Disponível em: <https://apufpr.org.br/2018/10/08/podemos-viver-um-ultraneoliberalismo-sob-uma-ditadura-e-com-respaldo-eleitoral-alerta-ricardo-antunes/> Acesso em 30 de outubro de 2018.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. Lei 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recurso financeiros entre a administração pública e as organizações da sociedade civil que entrará em vigor em 27 de julho de 2015.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2010. (Bibliografia básica de Serviço Social; v. 5).

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, José Paulo. **Economia política: uma introdução crítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca básica de serviço social; v. 1).

RELATÓRIO FINAL DA CPI DAS ONGS. Ministro-chefe da Controladoria-Geral da União, Jorge Hage. Brasília, out. 2010.

SALVADOR, Evilásio *et al.* **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

SALVADOR, Evilásio da Silva. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

Esta pesquisa teve financiamento bolsa Capes entre abril 2016/2017.