

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE PSICOLOGIA, SERVIÇO SOCIAL, SAÚDE E COMUNICAÇÃO
HUMANA
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL

MAIARA CEMIN CAGLIARI

**Panorama da Política de Assistência Social no Município de Porto Alegre:
constituição de limites das parcerizações**

Porto Alegre

2024

MAIARA CEMIN CAGLIARI

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Serviço Social do Instituto de Psicologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS.

Orientador: Dr. Tiago Martinelli

Porto Alegre

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Cagliari, Maiara Cemin
Panorama da Política de Assistência Social no
Município de Porto Alegre: constituição de limites das
parceirizações / Maiara Cemin Cagliari. -- 2024.
52 f.
Orientador: Tiago Martinelli.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto
de Psicologia, Serviço Social, Saúde e Comunicação
Humana, Curso de Serviço Social, Porto Alegre, BR-RS,
2024.

1. Assistência Social. 2. Porto Alegre. 3. Serviço
de Atendimento Familiar. 4. Parceirização. 5.
Terceirização. I. Martinelli, Tiago, orient. II.
Título.

MAIARA CEMIN CAGLIARI

Panorama da Política de Assistência Social no Município de Porto Alegre:
constituição de limites das parcerizações

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Serviço
Social do Instituto de Psicologia da
Universidade Federal do Rio Grande do
Sul.

Porto Alegre, 29 de agosto de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Tiago Martinelli
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Profª Dra. Loiva Mara de Oliveira Machado
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Assistente Social Ms. Larissa Jorge
Programa de Pós-Graduação em Segurança Cidadã da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

O momento que vivemos é um momento pleno de desafios. Mais do que nunca é preciso ter coragem, é preciso ter esperanças para enfrentar o presente. É preciso resistir e sonhar. É necessário alimentar os sonhos e concretizá-los dia-a-dia nos horizontes de novos tempos, mais humanos, mais justos, mais solidários (Iamamoto, 2004, p.17).

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a toda minha família por sempre me ensinar o que significa resistir em meio às adversidades. Se muitos antes de mim não tiveram direito sequer de se alfabetizar, dessa silenciosa revolta me ergo para afirmar que a educação nos fortalece. Pai, mãe e minha irmã Dandara, se hoje sou, é porque me ensinaram a ser e esse trabalho também é sobre isso!

Para todos os afetos, amores e amizades que a vida me trouxe até aqui, também dedico um agradecimento afetuoso: nada dessa caminhada seria possível sem minha rede de apoio e o cuidado de vocês. Às queridas colegas Aline e Fernanda, que acompanho desde o início da graduação, agradeço pela inspiração e apoio em todos momentos!

Aqui destaco também um agradecimento a todo quadro de docentes do curso de Serviço Social da UFRGS pelas trocas e aprendizados. Dedico agradecimento especial para o prof. Tiago Martinelli que, com muita parceria e dedicação, aceitou a proposta da orientação e me acompanhou nessa jornada. Agradeço também à professora Loiva pela disponibilidade e inspiração, me honra muito com o aceite para compor a banca deste trabalho.

Dedico ainda um agradecimento necessário à assistente social Larissa Jorge, pela caminhada compartilhada em mais de dez anos e pela responsabilidade de acender em mim a primeira fagulha nessa minha trajetória do Serviço Social. Obrigada!

Agradeço, por fim, a todos e todas que me ensinaram e ensinam sobre assistência social, luta por direitos e solidariedade de classe! Agradeço em especial ao SAF CPIJ e à assistente social Vanessa Begnini, que supervisionou o meu estágio neste espaço, onde desenvolvi os primeiros interesses pela área. Que o presente trabalho de conclusão de curso honre todos que atuam e acessam essa política.

RESUMO

O presente trabalho expõe a organização e operacionalização das parcerizações na Assistência Social no município de Porto Alegre, com foco específico no Serviço de Atendimento Familiar (SAF) e se propõe a examinar como este se insere e opera dentro do contexto de terceirização e precarização das políticas sociais na cidade. O estudo busca compreender as particularidades históricas e regionais de Porto Alegre, demonstrando como essas características influenciam na prestação e na qualidade dos serviços. Através de uma revisão do sistema de proteção social no Brasil, é apresentada a trajetória brasileira da cultura assistencial e os avanços na Política de Assistência Social nos últimos anos. A análise segue com uma abordagem crítica das práticas de terceirização e privatização, utilizando análise documental para compreender as interações entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) na execução do SAF.

Palavras-chave: Assistência Social; Porto Alegre; Serviço de Atendimento Familiar (SAF); Terceirização; Privatização.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. Breves Considerações sobre o sistema de proteção social no Capitalismo	12
1.1. Proteção Social no Brasil e a cultura assistencial.....	16
1.2. Avanços em uma Política Nacional de Assistência Social.....	20
1.3. Particularidades de Porto Alegre na implementação do Sistema Único de Assistência Social.....	22
2. Apontamentos sobre o cenário de terceirização e privatização na execução de políticas sociais públicas	26
2.1. Cenário de Parceirização em Porto Alegre.....	28
2.2. Organização do Serviço de Atendimento Familiar.....	30
3. Serviço de Atendimento Familiar: contribuições desde uma análise documental	33
3.1. Cobertura e territorialidade do serviço.....	38
3.2. Vinculação das Entidades.....	42
CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
REFERÊNCIAS	47

INTRODUÇÃO

O presente estudo busca compreender como se organizam e operacionalizam as parcerizações da Assistência Social no município de Porto Alegre, com atenção especial aos serviços da Proteção Social Básica. Busca-se também contribuir com a necessidade de qualificar a atuação dos/as assistentes sociais em espaços do Serviço de Atendimento Familiar (SAF), considerando que estes são particularidade de Porto Alegre.

A respeito da motivação para a realização do estudo que compõe esse trabalho de conclusão de curso, foi após a realização do Estágio Curricular Obrigatório em Serviço Social em um espaço sócio-ocupacional do SAF que foi observada essa demanda.

A pesquisa que compõe este trabalho iniciou no processo da disciplina Pesquisa em Serviço Social II, realizada em 2023/2, e consistiu na coleta e compilação de fontes relacionadas à parcerização e realidade vivida no Estágio Obrigatório. Desse modo, parte-se de uma compreensão do real, abstraído em categorias de análise para reproduzir o real interpretado (Netto, 2011), a fim de que possamos incidir nessa realidade e transformá-la.

Cabe ressaltar que, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, os estágios obrigatórios curriculares da graduação em Serviço Social se dividem em três e, preferencialmente, se desenvolvem todos no mesmo campo sócio-ocupacional, com o objetivo de facilitar o desenvolvimento do projeto de intervenção e o próprio adensamento do processo formativo do/a estudante. O estágio objetiva em suas três etapas realizar uma análise crítica sobre o espaço sócio-ocupacional através de observações, identificação de demandas e elaboração de projeto de intervenção no campo, seguido de realização do mesmo, enquanto experiência formativa dos estudantes.

O estágio trouxe possibilidades de aprendizado sobre a operacionalidade da política de assistência social na capital em um contexto de intensa precarização e terceirização das políticas sociais, com destaque para o SAF, como se buscará demonstrar no presente estudo. O estágio permitiu a vivência e a percepção da existência de tensionamentos junto aos diferentes processos entre Estado e

Organizações da Sociedade Civil (OSCs)¹ que implicam diretamente no conjunto das políticas sociais e, nesse caso em específico, na assistência social.

O desdobramento deste estudo busca também compreender a particularidade histórica do município a fim de refletir sobre as perspectivas do desenvolvimento de culturas privatistas de atendimento na assistência social, suas particularidades e implicações na parcerização observada no cenário atual e no desenvolvimento da Proteção Social Básica. Será colocada em perspectiva a política de Assistência Social no Município de Porto Alegre após a implementação do Sistema Único de Assistência Social na cidade que culminou na criação do SAF. Assim, a pesquisa se propõe a responder o seguinte questionamento: “como se organiza e operacionaliza as parcerizações de serviços da assistência social no município de Porto Alegre na Proteção Social Básica?”.

Cabe apontar aqui que, a inserção do SAF em Porto Alegre implica em um modelo que não está previsto na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) e esse ponto demonstra uma peculiaridade territorial a ser identificada e entendida na pesquisa. Desse modo, o serviço atua na perspectiva da Proteção Social Básica enquanto Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), em que o foco está na prevenção de situações de risco e de violação dos direitos. Em suma, o SAF, enquanto espaço preventivo de violação de direitos, deve atuar em situações nas quais o acirramento da desigualdade traz realidades de risco.

Tendo em vista o que foi exposto, no presente trabalho, há a necessidade de uma afirmação e defesa do PAIF enquanto um serviço preventivo como proteção social básica, conforme prevê a Tipificação (2009). Ainda assim, na assistência social no município de Porto Alegre visualiza-se um contexto de extrema precarização e pauperização do acesso prioritário ao indivíduo “mais pobre” e “mais em risco” que se solidifica como discurso hegemônico.

No cenário de precarização e terceirização no SAF, observamos os tensionamentos implicados nos próprios atendimentos. O que é garantido como

¹ No decorrer do texto, será possível verificar outros termos e expressões para tratar de entidades e organizações da sociedade civil, privadas e sem fins lucrativos, mas trata-se majoritariamente do que se define na Lei 13.019/2014.

direito básico passa por um olhar de enquadramento de graus de vulnerabilidade, pois os recursos são escassos e não dão conta de atender toda a demanda, como acesso ao transporte ou à alimentação. É através da não garantia dos direitos básicos que o trabalho na perspectiva de prevenção é dificultoso e se atende apenas às urgências e emergências.

Desse modo, compreender historicamente a implementação desse serviço específico na cidade, que é executado exclusivamente via parcerização, traz diversas questões em relação ao papel de garantia de direitos em uma realidade societária calcada pelo assistencialismo, justificando a necessidade de aprofundamento sobre o tema aqui exposto.

O presente estudo será dividido em diferentes momentos de escrita e reflexão, a citar: primeiramente, uma compreensão geral do Sistema de Proteção Social na realidade capitalista dada pelo primeiro capítulo, focado em definições e articulações conceituais do tema; na sequência, será apresentado o contexto brasileiro de proteção social com suas particularidades e também a realidade mais regional de Porto Alegre. Visto que compreendemos que o processo de execução das políticas sociais por serviços de cunho privado é um processo que avança em todo o país, reside aqui uma significativa importância de compreender o tema localmente enquanto componente de um movimento total.

Uma vez alinhados esses paradigmas iniciais e contextos de partida, será apresentado o estudo e a análise dos dados com relação às compreensões de parcerização no município, organização do SAF, sua cobertura por OSCs e quais as tendências desse serviço atualmente.

1. Breves Considerações sobre o sistema de proteção social no Capitalismo

Para adensar de modo crítico e processual a realidade apresentada neste estudo, torna-se essencial compreender como a proteção social e a garantia de direitos se configuraram no capitalismo a partir do século XX e os seus impactos na realidade brasileira. Enquanto compreensão crítica da realidade capitalista, Marx (2013) aponta que na sociedade há uma tendência geral de acumulação capitalista que caracteriza-se por migrar de uma forma produtiva para a outra, gerando uma polarização da riqueza entre as classes e uma necessária população trabalhadora excedente.

Então, a acumulação capitalista enquanto processo negativo carrega em si a própria tendência de sua superação através da união dos trabalhadores. Aqui, cabe estabelecer uma compreensão de classe na qual "a classe não é apenas um relacionamento entre grupos, é também sua coexistência no interior de uma estrutura social, cultural e institucional estabelecida por aqueles que estão por cima." (Hobsbawm, 1987, p.64). Ou seja, o processo de exploração do capital é permeado e mantido em movimento pelas forças de resistência da classe trabalhadora.

Desse modo, no desenvolvimento histórico do capitalismo, se consolidam movimentos de afirmação ideológica do sistema desigual, com uma falsa compreensão de que o Estado seria imparcial ao deter em si os meios de coerção, como um ente apartado da realidade de disputa de classes burguesa e trabalhadora. É importante ressaltar que essa dominação do Estado não neutraliza as contradições indissociáveis entre capital e trabalho, conforme apontado anteriormente, apenas reafirma interesses capitalistas, incorporando demandas de classe que mantenham uma suposta "ordem". Como aponta Santos: "no capitalismo [...] o Estado oculta seu caráter de classe, apresentando-se como um Estado de todos e promotor do bem comum" (2021, p.100).

Nesse sentido, a lógica capitalista atua na manutenção da exploração dos trabalhadores buscando cessar conflitos que ameacem a sua hegemonia e a coexistência de classes através da opressão da burguesia sobre a classe trabalhadora. Assim, ao longo dos anos, vivemos momentos de implementação de políticas de cunho social destinadas à classe trabalhadora e suas necessidades básicas. Essas políticas advindas do Estado são denominadas de "seguridade

social” e surgem, portanto, dialeticamente como uma forma de amenizar possíveis ameaças dos trabalhadores, mas também como uma conquista da classe trabalhadora insatisfeita com a desigualdade produzida pelo capitalismo. Vianna (2010, p.144) aponta que “trata-se, em suma, do reconhecimento de que problemas sérios ligados à reprodução do trabalhador - e pois do próprio trabalho - conferem à questão social caráter de ameaça à ordem social.”

De encontro a essa compreensão, na Europa, na segunda metade do século XX, no contexto pós-guerra, se desenvolvem maneiras de manutenção da coesão da classe trabalhadora frente às contradições capitalistas através do que foi chamado de Estado de Bem-Estar Social, oferecendo condições mínimas na esfera econômica e civil. No entanto, reduzir a insegurança social dos trabalhadores nesse formato não implicará possibilitar a superação da condição de fragilidade econômica em que se encontram, pelo contrário, facilitará seu acesso à bens e serviços como consumo, moradia, saúde e educação para manter a reprodução da força de trabalho, ao mesmo tempo que a mantém dependente dos subsídios.

A análise parte do pressuposto de uma sociedade estruturalmente constituída de modo desigual e que cria novas estratégias de manutenção de si mesma. Nessa perspectiva, compreende-se que, historicamente, a atenção do Estado com sistemas de proteção social voltados à população que necessitava de segurança social para viver surge com uma finalidade de “autopreservação e a reprodução desse sistema” (Pereira, 2016, p.25). Tal posicionamento parte de um processo de incorporar lutas históricas da classe trabalhadora, mas em uma perspectiva de manutenção da ordem capitalista, mascarando os efeitos das contradições e desigualdades.

No Brasil e nos demais países dependentes economicamente em relação ao centro capitalista e a divisão internacional do trabalho (Marini, 1973), os processos de seguridade se desenvolveram de acordo com as particularidades e condicionantes históricos de cada economia. Justamente levando isso em conta, no país, a seguridade social não se desenvolve no que chamamos de Estado de Bem-Estar Social. Com a redemocratização e a Constituição Federal de 1988, a

seguridade² passa a ser caracterizada por três políticas de proteção social: a saúde, a previdência e a assistência social.

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2016) inaugurou no Brasil a seguridade social como um direito social abrangente, promovendo a universalização da proteção social ao garantir que todos os cidadãos tivessem acesso aos serviços essenciais. Isso incluiu a saúde pública através do Sistema Único de Saúde (SUS), a previdência social com aposentadorias e pensões, e a assistência social para pessoas em situação de vulnerabilidade.

Aqui, torna-se essencial entender o espaço da proteção social também como um espaço de disputa políticas de projetos de sociedade (Couto *et al*, 2016) tendo em vista que a assistência social é um dos pilares da seguridade social no país com perspectiva universalista, mas que não se efetiva em sua totalidade. Nessa perspectiva, Sposati questiona se “a proteção social enquanto direito de cidadania supõe a desmercadorização. Há essa possibilidade na ética civilizatória da sociedade brasileira?” (2012, p.38). Esse questionamento está centrado na prática dos profissionais que atuam nas políticas sociais.

A compreensão da totalidade na pesquisa evidencia-se como indissociável ao trabalho do/a assistente social levando em conta que é um conceito marxista que supõe a “compreensão de que a realidade é totalidade concreta, que se transforma em estrutura significativa para cada fato ou conjunto de fatos, no movimento de contradição dialética” (Silva, 2014, p.35). Ou seja, para a compreensão de processos sociais e situações da realidade, precisamos de um arcabouço que dê conta de compreender a totalidade de uma realidade ou momento, a fim de nela intervir de modo adequado. Com as categorias totalidade e singularidade dos processos da assistência social no recorte citado, compreende-se necessária a mediação enquanto forma de objetificar a prática (Martinelli, 1993).

É possível compreender que há uma totalidade de caráter contraditório no campo das políticas sociais que se conflita na democratização e na universalidade

² Cabe apontar que a categoria de assistentes sociais brasileiros representados pelo conjunto CFESS/CRESS manifesta e defende desde a Carta de Maceió (2000) a necessidade de defesa e ampliação do conceito de seguridade social, pensando na mesma como uma seguridade social ampliada “[...] que incorpore outras políticas sociais, constituindo um verdadeiro padrão de proteção social no Brasil” (CFESS, 2000).

versus a filantropia e a benevolência em um contexto neoliberal (Couto *et al*, 2016), que se particulariza quando capturado no contexto regional, na esfera viva do cotidiano que buscaremos compreender. A compreensão do real passa pela compreensão de sua concreticidade e historicidade, buscando compreender o objeto para além de sua aparência, ou seja, entender a sua dinâmica e a estrutura em que se insere como um processo, compreendendo-o em sua essência (Netto, 2011).

Nesse sentido, é indispensável o pensamento de Paiva (2006 apud Berenice Couto, 2015), que afirma que é preciso fazer das políticas sociais uma ferramenta de transformação social que organize e mobilize a população em defesa dos seus interesses para, assim, enfrentar o conservadorismo da assistência social configurada historicamente ao clientelismo e ao assistencialismo e avançar na construção de uma nova sociedade.

Compreende-se que a proteção social exerce um papel significativo na conciliação de interesses sociais contraditórios e não necessariamente comprometidos com as necessidades sociais, então, os direitos sociais pautam a interferência do Estado na realidade de pauperização gerada pelo próprio modo de produção. Nesse sentido, Iamamoto lembra que: “[...] foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública” (2007, p. 160). Ou seja, as desigualdades ficam evidentes pela expressão de resistência da questão social e o Estado é forçado a atuar para manter a sua hegemonia.

Ocorre que, no Brasil, a forma como a proteção social foi estruturada historicamente reflete uma tensão entre a necessidade de intervenção estatal e as práticas prevalentes de caridade e filantropia. Embora houvesse avanços para reconhecer os direitos sociais como uma questão pública, se mantiveram iniciativas que não questionavam a estrutura que gerava desigualdade, assim, surgiu um contexto em que a intervenção estatal era limitada e muitas vezes substituída por ações voluntárias e práticas caritativas.

Segundo Mestriner, a benemerência é uma ação que “reitera a dependência, caracterizando-se como política de alívio” (2008, p.17). Portanto, enquanto processualidade histórica brasileira, a assistência social usualmente se inseriu nas

práticas caritativas com iniciativas que não responsabilizavam o Estado para reconhecer e atender às necessidades da população. Desse modo, a história da assistência social se deu permeada por organizações e ações de voluntariado em um contexto com poucos limites entre público e privado.

Nessa lógica processual, percebemos movimentos de avanços e retrocessos e principalmente a lógica contraditória das políticas sociais em uma sociedade capitalista, que contém em si mesma a própria força de superação: "trata-se, portanto, da transformação da mais-valia em políticas sociais que o próprio trabalhador paga com seu sobretrabalho" (Sposati, 1992, p.32). A partir dessa colocação, vale ressaltar que as políticas sociais têm em sua força de criação o fruto da contradição entre capital e trabalho, mas não puramente como um retorno financeiro para manter a mão-de-obra e sim, de modo sofisticado como um modo de controle das populações subalternizadas, viabilizando tutela pelo "lado humanitário do capital" em resposta à questão social.

A estratégia de coesão social universalista ao se mostrar ineficaz e ineficiente frente às desigualdades, assegurando apenas condições mínimas, traz também em si de modo contraditório uma força de mobilização da luta pela extensão da cidadania e dos direitos sociais. Aqui, partindo da compreensão de Couto de que "o direito social é um produto histórico, construído pelas lutas da classe trabalhadora, no conjunto das relações de institucionalidade da sociedade da sociedade de mercado (2004, p.183)". No entanto, na contemporaneidade, como aponta Pereira (2016), os direitos sociais têm sido desmontados em nome da meritocracia e do neoliberalismo, pois para merecer acessar proteção social pública, precisam provar sua incapacidade de contar com seus próprios empenhos para sua subsistência, reproduzindo aqui ainda a lógica filantrópica de auxiliar quem está "a parte da sociedade".

Desse modo, compreende-se que o processo de proteção social no capitalismo se permeia de contradições entre o acesso, os direitos sociais e sua finalidade. Portanto, revisitar esse processo convoca todos os sujeitos a atuarem na resistência da mercantilização dos direitos e lutar também pela sua ampliação na realidade brasileira, como veremos a seguir.

1.1 Proteção Social no Brasil e a cultura assistencial

No Brasil, para compreender o acesso aos direitos que se implicam na realidade da nossa população que vive do trabalho, é essencial compreender a particularidade do desenvolvimento histórico nacional e regional e o resgate dos direitos sociais situados como ferramentas de luta imbricadas na relação de diferentes demandas de projetos políticos da sociedade com relação ao Estado.

De acordo com as definições cunhadas por Mestriner (2008) no que se refere ao processo histórico brasileiro nas relações entre Estado, filantropia e assistência social, para fins de compreensão se categorizam entre: filantropia disciplinadora no enfrentamento da questão social (1930-45); filantropia partilhada sob o âmbito educacional (1946-64); filantropia de clientela e apadrinhamento (1964-85); filantropia vigiada entre benemerência e assistência social (1985-93) e por fim a filantropia democratizadora (1985-2000).

Iremos revisitar brevemente cada período para compreender os avanços e retrocessos dos direitos sociais, bem como sua relação com a filantropia na história brasileira. O período que Mestriner inicia delimitando entre 1930-1945 se caracteriza pela presidência de Vargas e por um corporativismo como ferramenta de unidade do Estado em uma perspectiva de integração de classes como unificadora na questão social, tratada de modo mais sofisticado, mas ainda como expressão de criminalização. Nessa ótica, a questão social passa a ser falaciosamente combatida enquanto modo legal de controlar a vida e o cotidiano da classe operária e não apenas pelos capitalistas, mas também a partir de instituições diversas da sociedade civil. Mestriner aponta que nesse período se distinguem dois tipos de filantropia mais expressivas: “a assistência médico-hospitalar e o atendimento à criança” (2008, p.91).

O período descrito como filantropia partilhada sob o âmbito educacional (1946-64) se inicia com uma nova constituição que inaugura benefícios fiscais para instituições da assistência social como um modo de incentivo e ampliação de instituições. Nesse período o país vive o auge das políticas populistas e tem muitas ações voltadas para ampliação do setor industrial e formação de mão-de-obra como forma de manter a ordem social. Nesse caminho as organizações sindicais se fortaleceram e as demandas da classe trabalhadora passaram a ser demandas

políticas que com o tempo, indiretamente passam a fortalecer a interferência dos militares no governo. É nesse período que o ensino técnico e profissionalizante passam a ser prioridades para formação dos industriários e os direitos passam a ser direcionados para quem possui vínculo formal de trabalho para garantir seu acesso.

Com o fortalecimento de instituições filantrópicas e o início do Estado ditador e autoritário se inaugura a filantropia de clientela e apadrinhamento (1964-85), onde se foca na modernização administrativa frente a um cenário de aumento das desigualdades sociais. As ações assistenciais ficam responsáveis por mitigar a extrema pobreza e focar no exército de reserva como forma de incrementar o mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que vai se tornando parte do aparato burocrático e “a criação de novos organismos segue a lógica do retalhamento social, criando-se serviços, projetos e programas para cada necessidade” (Mestriner, 2008, p.170). Desse modo, os recursos passam a ser encaminhados para a filantropia privada através de convênios.

Com o final da ditadura, Mestriner (2008) categoriza que há o período da filantropia vigiada entre benemerência e assistência social (1985-93), em um contexto de transição democrática, parte das políticas sociais passam a ser reorganizadas. Socialmente surge a necessidade de superar o legado histórico de relação clientelista do Estado com a sociedade em um contexto de crise que com o final da repressão desvela de fato a questão social agudizada entre pobreza e desigualdade. Ao mesmo tempo, os movimentos populares buscam se fortalecer e demandar cidadania:

Se historicamente o país acumulou um conjunto de entidades beneficentes, a partir dos anos 80 ganha novas organizações derivadas de movimentos sociais, de matizes ideológicos diversos, que, norteadas por uma racionalidade substantiva e em estreita cooperação com organizações internacionais, investem na possibilidade de ampliação dos direitos e da cidadania (Mestriner, 2015, p.36)

É nesse contexto após a redemocratização, que se caracteriza o período entre 1994-2000 como a filantropia democratizadora, majoritariamente onde teremos foco na pesquisa e nos anos seguintes após 2000. O período se inicia com a importante promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em dezembro de 1993 que institui também o Conselho Nacional de Assistência (CNAS) que inova ao ser um órgão paritário com representantes governamentais a nível

estadual e municipal e representantes da sociedade civil que engloba usuários, entidades e trabalhadores.

O CNAS vem para romper com a lógica anterior do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) ligada mais objetivamente às lógicas clientelistas. Ainda assim, Mestriner aponta que no primeiro ano após instituição, há uma dificuldade de se romper com a burocracia de emissão de registros e certificados das entidades de imediato, tendo em vista as pressões externas das entidades e próprio Estado, de modo que nos primeiros anos teve sua atuação quase que completamente destinado ao setor cartorial de modo que há uma reintegração das velhas instituições nos velhos moldes, ainda que com a promulgação da LOAS, “constitui-se num *continuum* do sistema anterior de regulação entre Estado e instituições sociais (...) num ‘corporativismo’ pouco explícito” (Mestriner, 2008, p.264-265). É apenas em 1998 que é aprovada via Resolução 207 o primeiro texto de uma Política Nacional de Assistência Social (PNAS) regulamentando as competências nas três esferas de governo, em seguida sendo regulada pela Norma Operacional Básica da Assistência Social de 1998 conceituando e definindo estratégias, princípios e diretrizes para operacionalidade da PNAS (Brasil, 2005).

Ainda que a Constituição e a LOAS tragam avanços democráticos nos direitos dos brasileiros, a regulação social se impacta por reformas neoliberais e suas políticas de austeridade promovidas principalmente a partir dos anos 1990 e acentuadas no início dos anos 2000. A hegemonia do neoliberalismo como modelo econômico dominante traz mudanças, visto que “o Estado perdeu o protagonismo da regulação social, dando vez ao mercado, sem haver o descarte das iniciativas privadas dando vez ao mercado” (Pereira, 2016, p.27).

Como vimos, um grande impacto do modelo econômico neoliberal na política social que implica justamente na perda desse protagonismo juntamente com a desregulamentação e privatização dos serviços, que buscaram reduzir o papel do Estado na economia, diminuindo os investimentos, vistos aqui como gastos sociais: “a privatização gera uma dualidade discriminatória entre os que podem e os que não podem pagar pelos serviços, no mesmo passo em que propicia um nicho lucrativo para o capital” (Behring, 2003, p.251).

Esse processo levou a cortes orçamentários em áreas cruciais da seguridade social, como saúde e previdência, e à implementação de medidas que limitaram a expansão e a cobertura dos benefícios sociais, em favor de uma maior flexibilização do mercado de trabalho e da redução de encargos para os empresários.

Pode-se compreender que as reformas sob um contexto neoliberal servem para consolidar o poder econômico das elites e minimizar o impacto das políticas sociais sobre a acumulação de capital, refletindo a necessidade do capitalismo de adaptar-se e preservar suas estruturas fundamentais diante das pressões por uma maior justiça social.

Essa realidade impõe um atraso na possibilidade de implementação de programas sociais eficazes e aumentam o lado individual de seguridade nesse período, implicando alterações nos protagonistas da proteção social, não sendo mais o Estado o principal responsável e sim, como presente de modo “parceiro” e “co-responsável” com mercado e sociedade civil.

1.2 Avanços em uma Política Nacional de Assistência Social

Se compreende que o período final do século XX no Brasil, avançou nos caminhos de uma consolidação democratizadora nas políticas públicas, mas em uma coexistência com processos de permanência de lógicas existentes no país desde o século anterior. É com a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), após a IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003) que a assistência no Brasil estabelece um pacto federativo e também passa a se organizar de acordo com a complexidade dos serviços tendo como referência o território (Brasil, 2009). Como aponta Boschetti:

O SUAS também resgata e enfrenta desafios importantes para a consolidação da política de assistência social: estabelece normas regulatórias nacionais que instituem a assistência social como política de Estado, o que a torna menos permeável aos interesses clientelistas; estabelece critérios objetivos de partilha de recursos entre os serviços sócio-assistenciais e entre Estados e municípios (2005, p.12)

Aqui se compreende que após 2005 há um caminho de reafirmação da assistência social como direito e política pública que pertence à proteção social, mas não atua sozinha, trabalhando em conjunto com a saúde e a previdência social como um grande sistema. Vale salientar que esse avanço é decorrente de um

processo histórico brasileiro que se expressou como confronto de classes e lutas populares para romper com a lógica fetichizada da ação assistencial como filantropia juntamente com a compreensão de que a pauperização e a desigualdade seguem com uma lógica coletiva e não individualizante.

Pode-se dizer que o modelo brasileiro que contempla a assistência social no campo da seguridade social não é ainda pleno consenso [...] A assistência social, como toda política social, é um campo de forças entre concepções, interesses, perspectivas, tradições. Seu processo de efetivação como política de direitos não escapa do movimento histórico entre as relações de forças sociais. Portanto, é fundamental a compreensão do conteúdo possível dessa área e de suas implicações no processo civilizatório da sociedade brasileira. (Sposati, 2009, p.15)

Romper com a compreensão histórica de que trata-se de uma política voltada para os pobres é se colocar no campo de disputa sobre o avanço na consolidação dos direitos sociais. E aqui Sposati traduz as particularidades do modelo de proteção social brasileira como algo vivo, em construção e que “sofre forte influência da territorialidade, pois ele só se instala, e opera, a partir de forças vivas e de ações com sujeitos reais” (2009, p.17).

A assistência social no Brasil tem uma longa trajetória, juntamente ao desenvolvimento histórico do país, entretanto, será apenas a partir de 1993, com publicação da Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742/1993 (LOAS/1993) que se tornará Política de Seguridade Social não contributiva, realizada através de ações públicas e da sociedade para atender às necessidades básicas consideradas como direitos de todos cidadãos brasileiros em consonância com a Constituição Federal (1988). Desse modo, para a operacionalização e organização da LOAS enquanto política pública que consolide o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) se institui a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS/2012). Essas normativas servirão de subsídio para a compreensão e análise da pesquisa aqui desenvolvida.

A Política Nacional de Assistência Social se configura na perspectiva socioterritorial de descentralização político-administrativa a considerar coordenação e execução de programas sociais nas esferas estaduais e municipais por demarcarem compreensões locais e específicas socioterritoriais e por fim, a coordenação e normas gerais competem à esfera federal (PNAS, 2004).

O Estado possui primazia na condução da política de assistência social em cada esfera do governo, mas também “a sociedade civil participa como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social” (PNAS, 2004, p.47). Desse modo, se atribui às entidades sociais a co-responsabilidade pela oferta de serviços e programas do SUAS. O contexto de estabelecimento de uma rede socioassistencial no país se deu em conjunto com entidades privadas já presentes nos territórios atuando em perspectivas filantrópicas, de modo que:

A inserção constitucional da assistência social como política pública efetivadora de direitos sociais tem, então, seu embate com a filantropia tradicional e o impasse na reformulação da relação Estado - Organizações sem fins lucrativos, constituindo-se o que poderíamos chamar de filantropia democratizadora. (Mestriner, 2008, p.47)

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) instituído na Lei nº 13.019/2014 (Brasil, 2014), reforça o lugar das entidades e organizações de assistência social passam a serem entendidas e nomeadas como Organizações da Sociedade Civil (OSCs) dentro da perspectiva de parcerias³ com regime jurídico com a administração pública. As OSCs se tornam também atores do controle social a partir de atuação nos conselhos de assistência social enquanto representantes da sociedade civil. Segundo o marco, considera-se como 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 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; (Brasil, 2014)

Ao considerar o que está disposto nas normativas relativas à operacionalização do SUAS, compreende-se que há diferentes atores que atuam e atuarão nos serviços tipificados. Em seguida, serão apresentadas as implicações dessa perspectiva entre público e privado na oferta dos serviços, em específico no município de Porto Alegre.

³ A citar, define-se como parceria no art.2º, inciso III: “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” (Brasil, 2014)

1.3 Particularidades de Porto Alegre na implementação do Sistema Único de Assistência Social

Após a promulgação da LOAS, compreendemos que a efetivação da política de assistência social não ocorre de modo uniforme no país todo, no contexto de Porto Alegre, vale se atentar para algumas particularidades que tratam de sua história na execução das políticas públicas. A capital do Rio Grande do Sul tem, de maneira mais formal, uma trajetória de legislação próxima à assistência social desde 1977, quando pela Lei nº 4308 se instituiu uma fundação voltada para promoção da educação social e comunitária, sua função também era administrar os centros de comunidade existentes nos bairros.

Em 1994, pela lei nº 7.414, a Fundação passa a se chamar Fundação de Educação Social e Comunitária (FESC) e deixa de ser subordinada à Secretaria Municipal de Educação, passando a coordenar a política de assistência social via iniciativa pública e da sociedade. Tem como objetivos já direcionados no artigo 1º: “formular, promover e coordenar a política de assistência social, através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, visando prover, a quem necessitar, benefícios e serviços” (PMPA, 1994). Aqui, já verificava-se uma preocupação com o atendimento das necessidades básicas e também a articulação das ações nos territórios a partir dos chamados Centros de Comunidade, suas unidades operacionais na época. Vale ressaltar que os Centros estavam distribuídos nos territórios de maior vulnerabilidade e que, a partir desse período, se fortalecem e afirmam como referências.

Finalmente, em 2000, pela lei municipal nº 8.509, a FESC passa a se chamar Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) e as unidades operacionais passam a se chamar Centros Regionais de Assistência Social, Abrigos Municipais e Módulos de Assistência Social.

A trajetória que aproxima-se do contexto atual com a FASC, ainda órgão gestor da Política Municipal de Assistência Social em Porto Alegre, nos indica desde cedo um aspecto que torna-se central na relação da cidade com as entidades: o caráter de permanência e fortalecimento dos espaços comunitários como centrais na

articulação e referência de ações voltadas para o acesso a direitos. Isso nos auxilia a compreender a manutenção desses espaços quando da regulamentação do SUAS, através do Decreto nº. 17.256/2011 em Porto Alegre:

No ano de 2007 iniciou-se a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Porto Alegre, do qual sucedeu na implantação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) nos anos de 2010 e 2011, por meio do reordenamento institucional, visto que a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) previa modificações na estruturação dos serviços da política de Assistência Social que conseqüentemente demandou uma readequação (Silva, 2019)

Ou seja, a assistência social no município passa por um reordenamento em diferentes esferas para adequações necessárias à implantação do SUAS. O caráter regionalizado da política é otimizado se utilizando as 17 regiões do Orçamento Participativo⁴ para organização e distribuição dos CRAS e CREAS, para isso, se levou em conta o ranking de vulnerabilidades e cobertura de Porto Alegre realizado por consultoria especializada entre 2007 e 2008 (PMPA, 2010).

Conforme previsto no Plano Plurianual de Assistência Social de Porto Alegre 2010-2013, foram construídos 21 CRAS e 09 CREAS. Os serviços passam a ser organizados pelos três níveis de complexidade previstos e são executados por unidades próprias e rede socioassistencial conveniada.

Nesse contexto, já se fala de rede conveniada pré implementação completa do SUAS, pois a cidade através do programa da FASC chamado "Família, Apoio e Proteção" desde 1996 materializou o projeto chamado Núcleo de Apoio Sócio Familiar (NASF) e via rede de serviços socioassistenciais como uma forma de atender demandas da 1ª Conferência Municipal de Assistência Social (1993) para proteção social às famílias.

.O NASF passa por reformulação em 2010 para adequação ao PAIF e passa a ser o Serviço de Atendimento Familiar (SAF), a ser referenciado nos CRAS. Desse modo, a existência dos CRAS nos territórios vulneráveis representam o espaço de funcionamento do PAIF, mas também o papel de articuladores da rede socioassistencial na região, visto que o "coordenador do CRAS exerce a atribuição

⁴ As regiões do Orçamento Participativo em Porto Alegre se dividem da seguinte forma: 1: Humaitá-Navegantes; 2: Noroeste; 3: Leste; 4: Lomba; 5: Norte; 6: Nordeste; 7: Partenon; 8: Restinga; 9: Glória; 10: Cruzeiro; 11: Cristal; 12: Centro-sul; 13: Extremo-sul; 14: Eixo Baltazar; 15: Sul; 16: Centro; 17: Ilhas. Fonte: <<https://prefeitura.poa.br/smgov/orcamento-participativo>>. Acesso em 12/08/2024.

de monitoramento e avaliação da rede conveniada local, realizando acompanhamento sistemático nas entidades” (Silva, 2012, p.88).

É importante citar que a ampliação da rede de assistência social no município naturalmente implicou em mudanças na gestão do trabalho sob responsabilidade da FASC. Segundo comunicação social⁵ da Prefeitura em 2014, para dar conta das novas demandas de trabalho, a perspectiva era de transição entre serviços conveniados e públicos: “Para atender a imediata implantação do Suas, o quadro de funcionários teve de ser suprido por empresas terceirizadas e entidades conveniadas, mas a previsão constitucional é que o atendimento da rede deva ser feito por servidores efetivos concursados” (PMPA, 2014). Essa declaração trata justamente do quadro funcional insuficiente para cumprir o estabelecido pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS 2006) e indica uma realidade de impasse que segue até o momento atual: vínculos empregatícios diferenciados via concursados e outros contratos por entidade conveniada.

O impasse dado se apresenta na NOB-RS/SUAS no artigo 8º como “a gestão do trabalho no âmbito do SUAS deve também: garantir a “desprecarização” dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da tercerização [...]” (Brasil, 2009a). Aqui evidencia-se a dualidade entre territórios historicamente fortalecidos por entidades comunitárias e a necessidade de um processo unificador de iniciativa pública.

Na jornada de regular o característico trabalho das entidades citado, em Poa é a partir do decreto municipal nº 19.775 (27 de junho de 2017) - regulamentando a Lei Federal 13.019 (31 de julho de 2014) - que se definem diretamente as diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com as OSCs. É nesse decreto que se especifica características próprias da parcerização no município, a citar como abrangência

Parágrafo único. A aplicação das normas contidas neste Decreto tem como fundamentos o princípio da autonomia municipal, a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, da cidadania e a transparência e economicidade na aplicação dos recursos públicos com vistas ao atendimento do interesse público e à qualidade das ações e serviços ofertados aos cidadãos.

⁵ Disponível em:

<https://www2.portoalegre.rs.gov.br/acesibilidade_smarty/default.php?projeto_sec=144&p_secao=3&pg=168&p_reg=171694>. Acesso em 12/08/2024.

Fica evidente que a participação social e o fortalecimento da sociedade civil se vincula diretamente com entidades ideologicamente alinhadas como uma suposta “participação da sociedade”, ou seja, em hipótese representam os interesses públicos na esfera estatal. No entanto, há uma compreensão crítica que as entidades privadas sem fins lucrativos na sua atuação estejam alinhadas mais às exigências capitalistas do contexto neoliberal que vivemos: “‘desregulamentar’ ou criar novas regulamentações para um novo quadro legal que diminua a interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos privados” (Coutinho, 2011, p.13).

Nessa perspectiva, compreende-se que o decreto nº 19.775/2017 veio de encontro à legitimação pública dos interesses de repasse ao meio privado como justificativa de interesses públicos voltados aos cidadãos. E estabelece, então, as modalidades de parcerias no município através da formalização de três instrumentos: termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação. Aqui chamaremos atenção para o primeiro:

Art. 3º O Termo de Colaboração é o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias propostas pelo Município com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que envolvam a transferência de recursos financeiros.

Ou seja, é através do Termo de Colaboração que se evidenciam as condições da parceria, o objeto e objetivo da parceria, cláusulas de repasse de recurso e as diretrizes próprias para execução da parceria e as responsabilidades da organização e da Fundação Estatal bem como o Monitoramento e Avaliação e Fiscalização.

Desse modo, entendemos que para dar materialidade às perspectivas de parceirização no município de Porto Alegre com a especificidade da execução do SAF, os Termos de Colaboração e Planos de Trabalho são documentos essenciais a serem analisados sob a ótica da compreensão crítica da parceirização e os interesses privados versus públicos. Assim, é necessário compreender a parceirização e também mapear as entidades que através do MROSC executam a política de assistência social, com vistas a contribuir para a garantia de operacionalização qualificada, exigindo tensionamentos e disputas necessárias nesse campo.

2. Apontamentos sobre o cenário de terceirização e privatização na execução de políticas sociais públicas

Compreendemos que não existe uso conceitual ou mesmo o de um conjunto de palavras que seja neutro, afinal, o uso de termos carrega em si sentidos e valores que revelam intenções. Sob essa perspectiva, no presente trabalho, há a necessidade de tratar de modo conceitual e teórico sobre o tema da precarização, terceirização, privatização dos serviços públicos, bem como o próprio termo “parceirização”, que é de comum uso na realidade estudada no município de Porto Alegre.

O capitalismo vive em constante mudança do mundo do trabalho, principal arena onde se manifestam os conflitos e contradições da lógica do capital enquanto exploradora da mão de obra trabalhadora. Atualmente, observa-se uma intensificação da terceirização dos serviços públicos básicos e uma consequente privatização dos mesmos. Buscaremos destrinchar esses conceitos em relação direta com a realidade para entender quais são as suas implicações e consequências.

A privatização é uma prática constitutiva do país e trata-se da venda e/ou concessão de serviços estatais para a iniciativa privada. Com a expansão do ideário neoliberal no Brasil, a partir dos anos 70 há um projeto em curso de “reestruturação produtiva, privatização acelerada, enxugamento do estado, políticas fiscais e monetárias, sintonizadas com os organismos mundiais de hegemonia do capital como Fundo Monetário Internacional” (Antunes, 2000, p.40).

Já a terceirização é caracterizada pela transferência de um serviço de trabalho de um ente ou empresa originalmente responsável para outra empresa gerir e/ou realizar o trabalho. Materialmente, nas relações de emprego, o empregador original não tem vínculo direto com seus empregados e sim, com uma pessoa jurídica através de contrato de trabalho. No Brasil, temos essa regulamentação dada pela Lei nº 13.429 de março de 2017 (que altera a Lei 6.019/1974 que versava sobre trabalho temporário, um modo de terceirização prévio) que dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Nessa regulamentação se prevê no artigo 4ºA que:

Empresa prestadora de serviços a terceiros é a pessoa jurídica de direito privado destinada a prestar à contratante serviços determinados e específicos. § 1º A empresa prestadora de serviços contrata, remunera e dirige o trabalho realizado por seus trabalhadores, ou subcontrata outras empresas para realização desses serviços. § 2º Não se configura vínculo empregatício entre os trabalhadores, ou sócios das empresas prestadoras de serviços, qualquer que seja o seu ramo, e a empresa contratante. (Brasil, 2017)

Essa lógica de terceirização de serviços é antiga, no entanto, atualmente observa-se uma maior abrangência e aceleração nesse processo em inúmeros setores de trabalho no Brasil. Barreto (2000) aponta que para além da redução de custos, esse processo implica no aumento da flexibilidade das relações de trabalho. No presente estudo nos cabe focar no cenário das terceirizações na esfera pública, que podem se dar de diferentes modos:

Atualmente, há uma grande diversidade de formas de terceirização na esfera pública, como as concessões, as parcerias público-privadas, as cooperativas, as organizações não governamentais (ONGs), as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips), as organizações sociais (OSs) e a contratação de empresas prestadoras de serviços (ou intermediadoras de mão de obra) (Druck et al, 2018, p.116)

Assim, é visível os diferentes modos de terceirização e suas particularidades, mas o aspecto que todas têm em comum é justamente a substituição de um trabalhador do serviço público por trabalhadores sem vínculo com o serviço que, então, estão mais sujeitos à instabilidade. Essa intensificação da terceirização não é um movimento neutro e vai de encontro à falácia de serviço público ineficaz, que nada mais é do que um modo do discurso dominante justificar privatizações e concessões.

O contexto citado de desmonte das estruturas do Estado que perpassam reformas de flexibilização das leis trabalhistas e previdenciárias na mesma medida em que o teto de gastos se afunila, confirma cada vez mais as políticas sociais como ferramentas de um Estado que pode se chamar de Estado Privatista. Ou seja, se diminui e enfraquece a força do caráter público e universal e há uma “adesão às propostas do Estado via interesses privados” (Couto; Bortoli; Martinelli, 2016, p.99) da parte das OSCs, fortalecendo uma lógica privatista, conforme veremos a seguir.

2.1 Cenário de Parceirização em Porto Alegre

Dentro do que foi descrito como modos de terceirização, temos as organizações sociais que em Porto Alegre atuam no serviço público pela chamada “parceirização”. O serviço é regulado pelo Decreto municipal nº 19.775, de junho de 2017, que dispõe sobre o regime jurídico das parcerias celebradas pela administração pública com organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação.

No Decreto municipal 19.755/2017 não há limitante quanto ao tipo de serviço público que pode ser parceirizado, o que tem gerado um cenário de intensificação dessa prática. É comum observar manchetes nos principais noticiários regionais como essa: “Desmonte dos serviços públicos levou Porto Alegre ao colapso 'A política de terceirização e privatização atingiu praticamente todos os setores da administração pública'” (Gimenis, 2024), que indicam a presença dessas práticas em serviços como saúde, educação, transporte e assistência social.

No campo da saúde, mais de 86% das Unidades Básicas de Saúde do município já são geridas por serviço parceirizado (Neto, 2024). No âmbito da educação pública municipal, a materialização da Lei 13.935/2019 - que determina que a rede básica de ensino público deve ter psicólogos e assistentes sociais - ocorre desde 2023 exclusivamente via parceirização. Na educação infantil do município, os dados apontam que 3 a cada 4 matrículas realizadas ocorrem em espaços que executam parcerias com o município (Sander; Coan, 2024).

Na assistência social, de acordo com informativo do site da prefeitura (PMPA, 2024) todas as modalidades de atendimento a seguir já se inserem em uma realidade parceirizada: Albergue; Abrigo de Famílias; Casa Lar; Casa Lar para Idosos; Centro Dia Idoso; Centro POP; PAIF e PAEFI; República; República para Idosos; Residencial Inclusivo; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo (SCFV) para Adulto, Idosos, Projovem; crianças e adolescentes de 0 a 15 anos, 15 - 17 anos - Trabalho Educativo e Execução Compartilhada; Serviço de Abordagem Social, Serviço de Acolhimento Institucional para Imigrantes, Serviço de acolhimento em Família Acolhedora, Serviço de Acolhimento Institucional para Adulto em Situação de Rua, Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos, Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes, Serviço de Acolhimento Institucional para Idosos, Serviço de Acolhimento Institucional para Imigrantes, Serviço de Acolhimento Institucional para PCD, Serviço de Atendimento Familiar e Serviço de Habilitação e Reabilitação (PCD).

Desses serviços, temos casos em que a execução é realizada integralmente por entidade que executa a parcerização, como é o caso de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e também temos casos como o PAEFI, no qual a organização do serviço ainda é de gestão pública mas o quadro de trabalhadores vem sendo parcerizado. Esse cenário que, de um modo ou de outro, contempla quase que a totalidade de todos serviços da assistência social no município também é reflexo da diminuição no investimento na área nos últimos dez anos (Bernardo *et al*, 2023..

Compreende-se aqui que a consolidação de inúmeros direitos nos últimos anos foi e ainda é submetida à lógica do ajuste fiscal a fim de fortalecer o Estado privatista e sua lógica de dualidade discriminatória (Behring, 2008). Ou seja, os que podem e os que não podem pagar pelos serviços, na mesma medida em que fortalece e aumenta os espaços de lucro capitalista em campos antes exclusivamente públicos. Essa lógica de atuação precarizada e focalizada também se caracteriza pelo processo que Iamamoto define como “terceira revolução industrial” geradora da “raiz de uma nova pobreza de amplos segmentos da população, cuja força de trabalho não tem preço, porque não têm mais lugar no mercado de trabalho” (IAMAMOTO, 2015, p.33). O contexto de precarização atinge desse modo, diferentes segmentos e fortalece a lógica desigual do capitalismo desde o acesso aos direitos até a venda da mão-de-obra.

2.2 Organização do Serviço de Atendimento Familiar (SAF)

Segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais aprovada pela Resolução nº 109 (Brasil, 2009) os serviços da assistência social se organizam a partir dos diferentes níveis de complexidade do SUAS: Serviços de Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de média complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade. A Proteção Social Básica (PSB) - onde se enquadraria o serviço SAF - se articula pelo PAIF, uma vez que ele “[...] consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos” (2009, p.12). Com o foco na prevenção de situações

de risco o PAIF se solidifica então, tendo como princípio a territorialidade no atendimento e o acompanhamento de famílias.

Em Porto Alegre a PSB se constitui pelo PAIF, SAF e SCFV. O atendimento às famílias em caráter preventivo é realizado pelo PAIF (referenciado no CRAS) e pelo SAF, onde se divide o atendimento pela localização territorial de abrangência e ambos são referenciados na PSB. O SAF foi criado em 2011 após reordenamento do convênio “Família, apoio e proteção” como forma de objetivar a “contínua qualificação e ampliação do atendimento da proteção social básica” (PMPA, 2011, p.3).

Conforme Silva (2019) aponta, o SAF se classifica como um serviço complementar ao PAIF, alinhado à LOAS no que dispõe sobre a possibilidade de OSCs executarem serviços, programas e projetos de modo complementar às ações previstas pelo Estado. Desse modo, as ações propostas se àquelas determinadas para o trabalho social com famílias no PAIF, que tem como objetivo “fortalecer a função protetiva da família e prevenir a ruptura dos seus vínculos, sejam estes familiares ou comunitários, contribuindo para melhoria da qualidade de vida nos territórios” (Brasil, 2012, p.15).

Em consonância com o PAIF, a metodologia para execução do atendimento de famílias da PSB em entidades conveniadas com a FASC segundo documento orientador (PMPA, 2011) estabelece que:

“O processo de acolhimento e inserção das famílias nas entidades conveniadas tem por objetivo construir um espaço de escuta e reflexão, que propicie às famílias tanto o acolhimento da situação vivenciada, quanto à ampliação da conscientização acerca de sua dinâmica, dificuldades, potencialidades e recursos para o enfrentamento de conflitos, fortalecimento de vínculos e construção de novas formas de relacionamento.” (PMPA, 2011, p.08)

Tais objetivos buscam ser alcançados através de ações de acompanhamento familiar, definidas no PAIF como: acolhida; oficinas com famílias; ações comunitárias; ações particularizadas e encaminhamentos. Conforme estudo comparativo de Silva (2019, p.39), os objetivos do SAF se alinham com o PAIF pelo caráter de acompanhamento de famílias e também demonstram a necessidade de se encaixar o serviço compatível com o SUAS, ou seja, “[...] nessa lógica, o SAF se concebe na junção destes desses dois segmentos”.

Nos termos de colaboração da Prefeitura com as entidades (2017) se pontua como prioridade o atendimento às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), Serviço de Erradicação do Trabalho Infantil e Benefício de Prestação Continuada. Também se aponta a expectativa de objetivos da parceria no serviço:

A execução da parceria deverá contribuir para: I - Redução das ocorrências de situações de vulnerabilidade social e ruptura de vínculos familiares e comunitários; II - Prevenção da ocorrência de riscos sociais, seu agravamento ou reincidência; III - Aumento de acessos a serviços socioassistenciais e setoriais; IV - Ampliação do usufruto de direitos socioassistenciais e melhoria da qualidade de vida dos beneficiários e suas famílias; V - Ampliação do acesso à informação e participação dos beneficiários nas instâncias de controle social; VI - Ampliação de práticas emancipatórias que potencializam o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades, com plena informação sobre seus direitos e deveres (PMPA, 2017)

Segundo o documento orientador as ações que devem ser desenvolvidas no SAF para alcançar os objetivos elencados acima no acompanhamento familiar são centradas nas intervenções grupais de enfoque educativo (a serem realizadas quinzenalmente) que podem ser grupos de convivência familiar e grupos de desenvolvimento familiar. Ele ainda prevê a visita domiciliar, a busca ativa e as reuniões de referência da rede socioassistencial.

Cada entidade conveniada executora do SAF possui previsão de atendimento de 500 famílias/ano e conta com uma equipe de atendimento formada por dois técnicos sociais, um assistente social e um psicólogo com 30h/semana cada para dar conta dos atendimentos propostos (PMPA, 2011).

O SAF também possui financiamento próprio: “é financiado com recursos municipais, pois o FNAS [Fundo Nacional de Assistência Social] não cofinancia ações não previstas no SUAS” (PMPA, 2021, p.202). Para a execução das atividades, o repasse previsto para 2011 era de R\$8,900/mês por entidade e atualmente (2023), ainda está em vigência o termo de colaboração de 2017 que estipula R\$13.827,31/mês mais reajustes seguintes.

Verifica-se portanto que os recursos são limitados e preveem uma equipe prevista como mínima para dar conta de um serviço da magnitude do SAF. Cabe também considerar que esses valores abarcam manutenção do espaço, aluguel caso necessário, materiais de uso cotidiano e folha de pagamento dos

trabalhadores, sendo portanto um repasse relativamente baixo e limitado para proporção de demandas do serviço.

3. Serviço de Atendimento Familiar: contribuições desde uma análise documental

As ações do SAF originalmente se propõem a atuar de modo complementar ao CRAS, mas compreende-se que a capilaridade dos serviços nos territórios impôs tamanha demanda e necessidade que a realidade é outra. Silva (2019) aponta que dado o formato da política de assistência social no município, há uma dificuldade de articulação entre esses serviços, justamente pela sobrecarga e precarização.

O cenário de 2011 que traz a constituição do SAF já é bem díspar da realidade que se materializa hoje e para compreender as nuances dessa relação entre serviço de caráter público executado de modo parceirizado, mostra-se necessário capturar as implicações atuais dessa relação.

Através de acesso aos documentos de Termo de Colaboração da FASC com as OSCs conveniadas que executam o SAF e também o Plano de Trabalho das mesmas para o serviço, buscamos compreender aspectos emergentes de análise⁶.

Desse modo, através do acesso à informação é possível visualizar a relação de território e serviços SAF ativos no presente ano (2024) no quadro a seguir:

Quadro 1 - Serviços de Atendimento Familiar por ordem de CRAS de Referência em funcionamento, Porto Alegre, 2024.

⁶ Os documentos aqui utilizados e citados são públicos e localizam-se online via Sistema de Gestão de Parcerias (SGP), uma ferramenta instituída pelo Decreto municipal 20.239/2019 com objetivo de fomentar “I: a transparência e controle social; II: a celeridade e eficiência nos processos; III: o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão da informação, transparência e publicidade [...]” (PMPA, 2019).

SERVIÇO	EXECUÇÃO	CRAS REFERÊNCIA	REGIÃO	TERMO VIGENTE	PLANO DE TRABALHO
SAF Cedel R. Otto Ernst Meyer, 95	COMUNIDADE EVANGÉLICA DE PORTO ALEGRE	CRAS Centro	Centro	Nº Termo: 143/2017	2021-2022
SAF Floresta R. Voluntários da Pátria, 2552	ASSOCIAÇÃO INTER-COMUNIT ÁRIA DE ATENDIMENTO SOCIAL - AICAS	CRAS Centro	Centro	Nº Termo: 103/2017	2021-2022
SAF Fraternidade R. Dona Paulina, 700	FRATERNIDADE CRISTÃ ESPÍRITA	CRAS Sul	Sul	Nº Termo: 168/2017	2021-2022
SAF CPCA - Núcleo Bom Sucesso Estrada João de Oliveira Remião, 6122	INSTITUTO CULTURAL SÃO FRANCISCO DE ASSIS	CRAS Lomba do Pinheiro	Lomba do Pinheiro	Nº Termo: 184/2017	2021-2022
SAF CPCA- Núcleo Sede Estrada João de Oliveira Remião, 4444	INSTITUTO CULTURAL SÃO FRANCISCO DE ASSIS	CRAS Lomba do Pinheiro	Lomba do Pinheiro	Nº Termo: 184/2017	2021-2022
SAF CPCA – Herdeiros R. Alfredo Torres Vasconcelos, 385 (Vila dos Herdeiros)	INSTITUTO CULTURAL SÃO FRANCISCO DE ASSIS	CRAS Lomba do Pinheiro	Lomba do Pinheiro	Nº Termo: 184/2017	2021-2022
SAF CPCA - Núcleo Recreio da Divisa Estrada João de Oliveira Remião, 6122	INSTITUTO CULTURAL SÃO FRANCISCO DE ASSIS	CRAS Lomba do Pinheiro	Lomba do Pinheiro	Nº Termo: 184/2017	2021-2022
SAF ACCAT R. D, 200 (Campo da Tuca)	ASSOCIACAO COMUNITARIA DO CAMPO DA TUCA	CRAS Partenon	Partenon	Nº Termo: 043/2017	2021-2022
SAF Murialdo R. Vidal de	INSTITUTO LEONARDO MURIALDO	CRAS Partenon	Partenon	Nº Termo: 191/2017	2021-2022

Negreiros, 423					
SAF Cesmarzinho - Endereço: Rua Jorge Amado, 114	USBEE - Centro Social Marista de Porto Alegre	CRAS Timbaúva	Timbaúva	Nº Termo: 256/2017	2021-2022 ⁷
SAF Cesmar - Endereço: Estrada Antônio Severino, 1493	USBEE - Centro Social Marista de Porto Alegre	CRAS Timbaúva	Nordeste /Eixo Baltazar	Nº Termo: 256/2017	2021-2022
SAF Clube das Mães Bárbara Maix R. Manoel Marques, 696	CLUBE DE MÃES BÁRBARA MAIX	CRAS Nordeste	Nordeste	Nº Termo: 153/2017	2021-2022
SAF CEMASI R. Moçambique, 420 (Vila Safira)	USBEE - Artesanato Marista Santa Isabel (ARSI)	CRAS Nordeste	Nordeste	Nº Termo: 250/2017	2021-2022
SAF Sempre Mulher Rua Xavier de Carvalho, 80	SEMPRE MULHER: INST DE PESQ E INTERV SOBRE RELAÇÕES RACIAIS	CRAS Norte	Norte	Nº Termo: 234/2017	2021-2022
SAF Trenzinho da Alegria Rua Senhor do Bonfim, 956	ESCOLA DE EDUCAÇÃO INFANTIL TRENZINHO DA ALEGRIA	CRAS Santa Rosa	Norte	Nº Termo: 167/2017	2021-2022
SAF ACM R. Cruzeiro do Sul, 702	ASSOCIACAO CRISTA DE MOCOS DO RIO GRANDE DO SUL	CRAS Cruzeiro	Cruzeiro	Nº Termo: 021/2017	2021-2022
SAF ACM Morro Santana Alameda Continental, 55, Porto Alegre	ASSOCIACAO CRISTA DE MOCOS DO RIO GRANDE DO SUL	CRAS Leste II	Leste	Nº Termo: 021/2017	2021-2022 ⁸
SAF NEF	NÚCLEO ESPÍRITA	CRAS Cruzeiro	Cruzeiro	Nº Termo: 220/2017	2021-2022

⁷ Aqui considera-se a data e o plano de trabalho como referido previamente pelo serviço da mesma entidade no SGP, considerando-se o mesmo nº de termo.

⁸ Aqui considera-se a data e o plano de trabalho como referido previamente pelo serviço da mesma entidade no SGP, considerando-se o mesmo nº de termo.

R. Nossa Senhora do Brasil, 943	FRATERNIDADE				
SAF CENCOR 1 R. Orfanotrófio, 409	CENTRO COMUNITÁRIO DA VILA ORFANATRÓFIO I	CRAS Cruzeiro	Cruzeiro	Nº Termo: 125/2017	2021-2022
SAF AMNSA R. Honduras, 19 (Rincão Lot. Mariante)	ASSOCIAÇÃO DE MULHERES NOSSA SENHORA APARECIDA	CRAS Glória	Glória	Nº Termo: 083/2017	2021-2022
SAF CMA Estr. dos Batilanas, 820	CLUBE DE MÃES AMIZADE	CRAS Glória	Glória	Nº Termo: 151/2017	2021-2022
SAF AMPARO Estr. Costa Gama, 719	AMPARO SANTA CRUZ-ORIONÓPOLIS	CRAS Glória	Glória	Nº Termo: 030/2017	2021-2022
SAF Nazaré- Núcleo Sede R. Cel. Timóteo, 350	CASA DE NAZARÉ CENTRO DE APOIO AO MENOR	CRAS Cristal	Cristal	Nº Termo: 116/2017	2021-2022
SAF Nazaré- Núcleo Vila Pedreira R. Curupaiti, 925	CASA DE NAZARÉ CENTRO DE APOIO AO MENOR	CRAS Cristal	Cristal	Nº Termo: 116/2017	2021-2022
SAF Mato Grosso R. Octávio de Souza, 1818	ASSOCIACAO DE MORADORES DA VILA MATO GROSSO	CRAS Cristal	Cristal	Nº Termo: 068/2017	2021-2022
SAF AELCA R. General Salvador Pinheiro, 799	ASSOCIAÇÃO EVANGÉLICA LUTERANA DE CARIDADE - AELCA	CRAS Leste I	Leste	Nº Termo: 096/2017	2021-2022
SAF CEMME R. Joaquim Porto Vilanova, 143	CENTRO CULTURAL MARLI MEDEIROS - CEMME	CRAS Leste I	Leste	Nº Termo: 131/2017	2021-2022

SAF ALAN R. Panamá, 324	ASSOCIAÇÃO LIGA DE AMPARO AOS NECESSITADOS	CRAS Leste I	Leste	Nº Termo: 106/2017	2021-2022
SAF ALAN Eixo Baltazar Av. Baltazar de Oliveira Garcia nº 2132 - Área 6 - sala 659	ASSOCIAÇÃO LIGA DE AMPARO AOS NECESSITADOS	CRAS Eixo Baltazar	Eixo-Balt azar	Nº Termo: 106/2017	2021-2022 ⁹
SAF Santa Rita de Cássia R. D, 14	ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA SANTA RITA DE CÁSSIA	CRAS Leste II	Leste	Nº Termo: 049/2017	2021-2022
SAF Herófilo R. Viuvinha, 275.	SOCIEDADE COMUNITÁRIA HERÓPHILO DE AZAMBUJA	CRAS Leste II	Leste	Nº Termo: 237/2017	2020
SAF Vila da Tijuca R. Reverendo Daniel Betts, 319	ASSOCIACAO DE MORADORES DA VILA TIJUCA	CRAS Leste II	Leste	Nº Termo: 076/2017	2021-2022
SAF CPIJ João Antônio da Silveira, 2025	INSTITUTO POBRES SERVOS DA DIVINA PROVIDÊNCIA	CRAS Restinga	Restinga	Nº Termo: 204/2017	2021-2022
SAF Castelo R. B - Acesso 8, 109	ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE DE AMURT - AMURTEL	CRAS 5ª Unidade	Restinga	Nº Termo: 036/2017	2019
SAF Belém Novo Av. Juca Batista, 6841	ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE DE AMURT - AMURTEL	CRAS Extremo Sul	Restinga	Nº Termo: 036/2017	2019
Total: 35	26 entidades				

Fonte: Elaborado pela autora através de dados disponíveis no Sistema de Gestão de Parcerias da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

⁹ Aqui considera-se a data e o plano de trabalho como referido previamente pelo serviço da mesma entidade no SGP, considerando-se o mesmo nº de termo.

Aqui cabe pontuar que para a compilação dos dados dos serviços SAF em funcionamento se deu através de busca e informativo no site da Prefeitura e em seguida, acesso às informações no SGP (PMPA, 2024a) para verificar a situação. No momento de consulta foi possível verificar ainda que nos últimos quatro anos, três serviços tiveram sua execução encerrada em 2020 reduzindo em 1.500 às famílias previstas e atendidas em seus territórios, sendo dois serviços na região Eixo-Baltazar¹⁰ e o outro na região Norte¹¹.

Em seguida, em 18 de fevereiro de 2022 foi inaugurado no bairro Mário Quintana (zona nordeste) o SAF Cesmarzinho a partir de ampliação de 500 metas via termo aditivo para entidade USBEE. Do mesmo modo, em 08 de maio de 2023, via termo aditivo, há aumento de 500 metas para entidade ALAN, com o que foi chamado SAF ALAN II ou SAF ALAN Eixo Baltazar na própria zona citada. Por fim, em 10 de novembro de 2023 também se amplia em 500 metas o trabalho com a ACM, passando a criar o SAF ACM Morro Santana na zona leste do município. Segundo os dados compilados, no momento Porto Alegre conta com 17.500 metas de famílias acompanhadas nos serviços SAF, ainda que valha apontar que esse é o número resultante da soma de 500 metas por espaço, como mínimo.

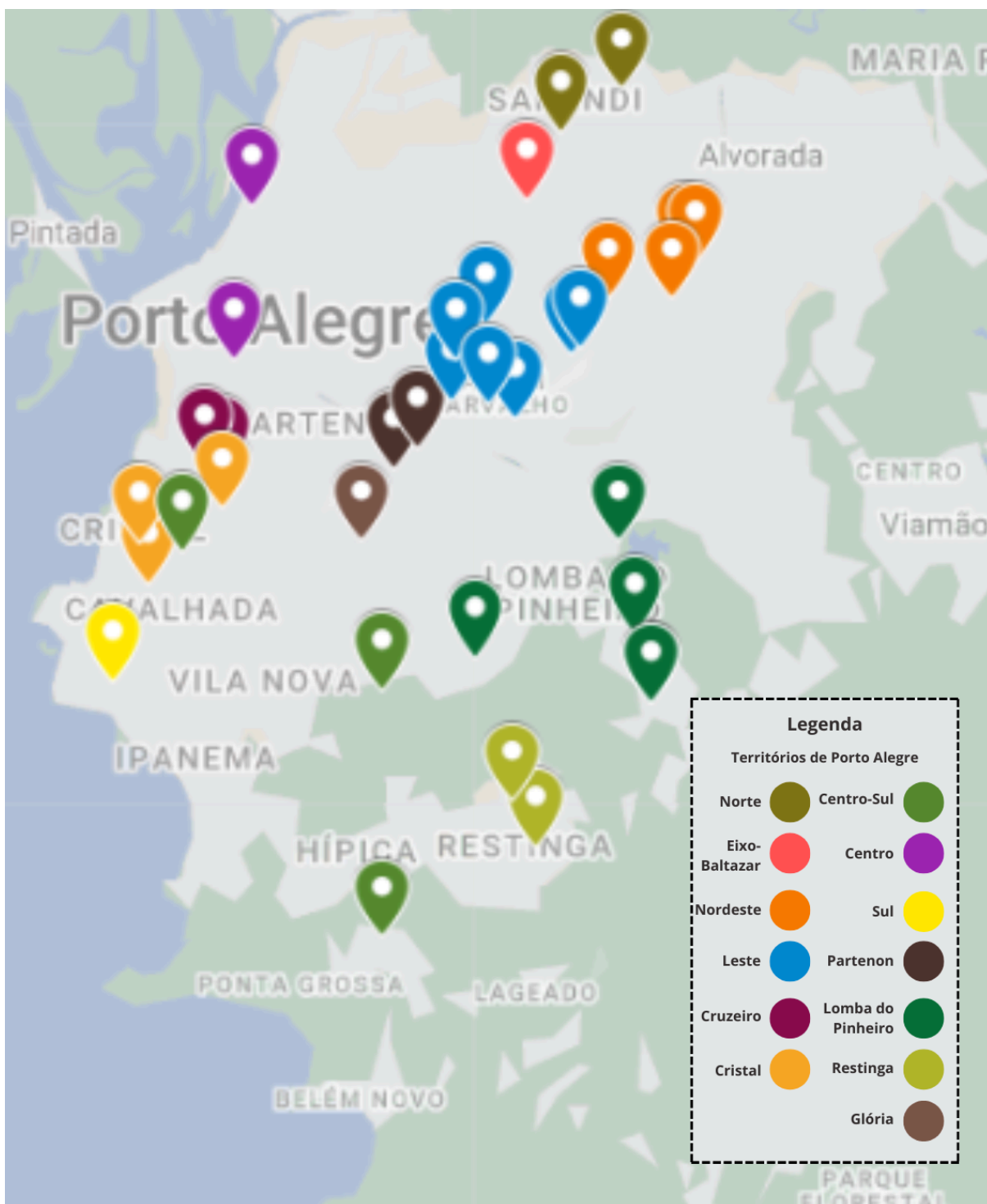
3.1 Cobertura e territorialidade do serviço

Através de compilação de dados referentes aos serviços, foi possível verificar onde se dá sua inserção nos territórios de Porto Alegre, conforme possível visualizar no mapa 1:

¹⁰ SAF núcleo Esperança Cordeiro (AMOVIECOR) e SAF núcleo Rubem Berta (AMOVIECOR).

¹¹ SAF Maria de Nazaré (IEIMAN).

Mapa 1 - Mapa dos Serviços de Atendimento Familiar por território, Porto Alegre, 2024.



Fonte: Elaborado pela autora.

A disposição dos SAFs se dá por boa parte do território da cidade conforme as regiões do Orçamento Participativo (OP) demonstradas no mapa, apenas não se apresenta nenhum serviço SAF nas regiões Humaitá/Navegantes, Extremo-Sul e Ilhas. Pelo mapa são perceptíveis zonas com maior número de serviços parcerizados e compreendemos que isso deve-se à características sócio-históricas

de ocupação dos territórios e vinculações de demandas nessas regiões, bem como maior número de habitantes e situações de vulnerabilidade social. Como exemplo, a região Leste possui mais cobertura de SAFs mas também é a região com maior número de famílias e indivíduos cadastrados no Cadastro Único e Beneficiários do PBF em relação às demais regiões do município (PMPA, 2021).

Ainda assim, vale apontar que de acordo com Diagnósticos Socioterritoriais do município em 2019, treze das dezessete regiões apontaram possuir territórios sem cobertura de serviços, ou seja, demandantes de serviços socioassistenciais (PMPA, 2021). É reconhecível que todos territórios passam por processo de demanda reprimida de atendimentos, dificultando justamente o caráter preventivo da PSB.

Para reflexão sobre a cobertura dos serviços levamos em conta o caráter de territorialização, entendido como um dos princípios da proteção social no SUAS. A lógica de proximidade “[...] visa desenvolver ações de proteção social às necessidades da população, permitindo ainda, uma maior proximidade entre o poder estatal e a população potencialmente demandatária da política (PMPA, 2021, p.116). Desse modo, a atuação dos 35 SAFs e 22 CRAS em Porto Alegre se dá pela proximidade através de áreas de abrangência dos serviços. No quadro pode verificar-se em quais CRAS o SAF possui referência técnica.

Para compreender como se dá a manutenção da capilaridade dos serviços nos territórios, verificamos no Plano Plurianual de Assistência Social 2010-2013 a atuação da rede conveniada de acordo com as regiões do OP e que há presença dos NASF em cada território pré transição de convênio para SAF. Ou seja, a existência de espaços anteriores ao CRAS e SAF nos territórios e continuidade dessa referência nos implica que a organização comunitária precede organizações de abrangência de serviços tal qual como conhecemos hoje na cidade.

Os Diagnósticos Socioterritoriais compilados trazem que “[...]uma das formas de organização da população ocorre pela participação nas organizações comunitárias, clubes de mães, das redes de apoio por meio de grupos religiosos, de voluntários, de moradores que organizam ações de apoio social, lazer, recreação” (PMPA, 2021, p.131). Aqui vale a compreensão de que mesmo nas adversidades, as expressões de resistência se consolidam com a força da coletividade e que fortalecem o território “como espaço vivido, da pulsação da vida da cidade e

por isso com potencial de alterar as condições de vida da população” (Raichellis *et al*, 2012, p.456).

Desse modo, ressaltamos aqui o território como fator determinante no movimento de compreender potenciais, vulnerabilidades e riscos sociais vividos por grupos e indivíduos atendidos na PSB, de modo a coletivizar e identificar demandas e direcionamentos comunitários. Através dos Planos de Trabalho é possível analisar como essa compreensão se implica e aparece previsto para os serviços nos itens “Impacto Social Esperado”, “Objetivos” e “Atividades”.

Dos 32 Planos de Trabalho compilados apenas quatro (12.5%) descrevem de algum modo no item “impacto social esperado” a promoção de protagonismo no território e articulação da rede de serviços intersetorial como forma de materializar vínculos no território. Ainda que ter o impacto de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários também esteja previsto, se percebe uma fragilidade em localizar esse processo com o território, uma vez que “muitos dos resultados das ações da política de assistência social impactam em outras políticas sociais e vice-versa, é imperioso construir ações territorialmente definidas, juntamente com essas políticas.” (Brasil, 2005, p.43).

Do mesmo modo, no campo de “Objetivos”, os pontos centrais comuns a todos os Planos de Trabalho são: acesso a benefícios e direitos; fortalecer a função protetiva da família; melhoria de qualidade de vida; redução de ocorrências de situações de vulnerabilidade social. Isso evidencia de fato um alinhamento com as orientações do PAIF no entanto indica uma centralidade de atuação no âmbito focalizado de cada família, não levando diretamente ao “[...] processo de emancipação destas, enquanto sujeito coletivo” (Brasil, 2005, p.42) conforme previsto pela PNAS/2004.

Compreende-se que a emancipação enquanto coletividade é limitada no âmbito do capital uma vez que através do monopólio de instituições o Estado mantém suas estruturas como veículos de interesses dominantes (Yazbek, 1993). Ou seja, no âmbito das políticas sociais é importante não tratar a cidadania e os direitos como meros reprodutores ou vias de acesso para a ordem vigente. O PNAS se alinha com essa perspectiva ao orientar que no trabalho social com as famílias, deve-se assegurar o “direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses” (Brasil, 2005, p.40).

Assim, as ações devem focar em superar a desigualdade e a vulnerabilidade social na perspectiva de “constituição [da cidadania] como sujeitos políticos, portadores de um projeto de classe” (Yazbek, 1993, p.19). Essa perspectiva busca romper com a lógica tuteladora da assistência social e deve fortalecer-se principalmente pelo que as Orientações do PAIF definem como Ações Comunitárias, que “são ações de caráter coletivo, voltadas para a dinamização das relações no território [...] devem agregar diferentes grupos do território a partir do estabelecimento de um objetivo comum” (Brasil, 2012, p.37).

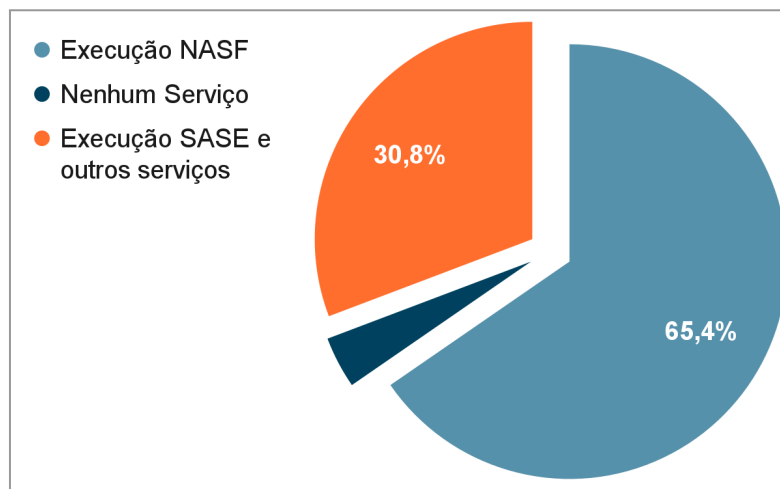
Por fim, a descrição de atividades comunitárias no território que vão além dos grupos de acompanhamento familiar, focando no território em si, se apresenta em apenas 14 dos Planos de Trabalho no item “Atividades”, representando 43.75% da totalidade dos planos. Aqui cabe apontar uma necessidade de qualificar a descrição das práticas nos documentos para maior transparência e alinhamento através de avaliação e monitoramento.

3.2 Vinculação das Entidades

Historicamente as entidades que compunham o cenário assistencial eram em sua maioria religiosas ou filantrópicas e no caso de Porto Alegre essa lógica se manteve (Guimarães et al, 2002). No entanto, a partir dos anos 90 surgem com mais força organizações de moradores e grupos comunitários regionais com reivindicações de pautas específicas. Essa realidade, ainda que com novas roupagens e adaptações, se mantém em cena até hoje.

Torna-se importante compreender a vinculação das entidades uma vez que já apontamos aqui sobre o espaço das políticas sociais ser fértil para disputas de projetos societários. Levando em conta os dados dos SAF apresentados previamente, realizou-se uma busca da presença dessas entidades em convênios da assistência prévios ao SAF, conforme o gráfico a seguir:

Gráfico 1 - Entidades executoras do SAF presentes em Serviços Socioassistenciais em 2009.



Fonte: elaborado pela autora a partir de Plano Plurianual 2010-2013 de Porto Alegre (PMPA, 2009).

Pode-se verificar no gráfico com dados do Plano Plurianual 2010-2013 de Porto Alegre (PMPA, 2009) que a maioria das entidades que hoje executam o SAF, executaram NASF no município no período final de sua vigência. Esse dado é importante porque nos aponta sobre continuidades no território enquanto serviço que possuíam um vínculo e referência comunitária e a dispensa de chamamento público de novas entidades para os serviços SAF em seu período de implementação entre novembro de 2010 e maio de 2011. Conforme a Coletânea de Orientações Técnicas do SAF:

reafirma-se o compromisso dessa Fundação assumido com a população atendida e com as entidades conveniadas no sentido da continuidade da relação convencional nessa fase de transição e da garantia de atendimento às famílias que já se encontram em atendimento até o final do período de adesão de seus contratos (PMPA, 2011, p.04)

Aqui torna-se essencial compreender a particularidade desse conhecimento e das trajetórias das entidades sobre os territórios de atuação, tendo em vista que as orientações do PAIF se direcionam para o estabelecimento de relações territoriais que possibilitem ações preventivas e proativas. Desse modo, nos Planos de Trabalho ao focar no item descritivo "Experiências da Organização da Sociedade Civil que a torna apta a realizar o objeto do Plano de Trabalho" podemos verificar como se dá essa relação.

Verificamos que dentre as OSCs todas são sem fins lucrativos e de caráter público. Através dos Planos de Trabalho, dada as trajetórias de criação das entidades, pode-se categorizá-las em dois tipos: as de origens comunitárias e as de origem derivada de congregações religiosas. Isso resulta em 53.8% das entidades, (equivalente a 14 das 26 entidades executoras), possui em sua descrição uma relação de origem com congregações religiosas e 46.2% (equivalente a 12 das 26 entidades executoras) possuem vínculos de origem comunitários.

Essa realidade aponta para o cenário que Yazbek (1993) identifica como uma refilantropização da assistência social após a democratização. Compreende-se aqui que o processo de parceria de OSCs como viabilizadoras de atendimentos na política pública de fato cumpre um importante papel social, no entanto as tendências privatistas atuais apontam para sua afirmação não apenas como serviço complementar, previsto na Tipificação (2009) mas também “como a forma primeira de viabilizar o atendimento das necessidades [...] sem esgotar as possibilidades da política pública, sobretudo a de assistência social, na sua formatação constitucional” (Behring, 2008, p.253).

As diferentes condições de trabalho entre a rede pública e a conveniada “têm trazido prejuízos à continuidade e qualificação do trabalho social” (PMPA, 2021, p.35) e por isso nos cabe aqui defender o caráter democrático e potente da política pública que deve ser reafirmada e assegurada em sua totalidade.

Essa crítica se particulariza no cenário de Porto Alegre, apresentado anteriormente, ao priorizar manter o serviço conveniado na PSB na implementação do SUAS. Um ponto que se fortalece nessa manutenção é justamente o aspecto já apontado sobre a capilaridade do serviço nos territórios. Para entender esse aspecto, consultamos nos Planos de Trabalho a experiência das OSCs com o território, verificando através do descrito se está declarada trajetória da entidade no território onde se executa o serviço.

Desse questionamento, verificamos que 61.54% (equivalente à 16) das entidades demonstram ter uma vinculação direta com o território antes do estabelecimento do serviço. Dessas, mais da metade, 56.25%, das organizações são de cunho comunitário, ou seja, nascem como organização coletiva do território. Aqui, verificamos que a maioria das organizações de vinculação comunitária surge

na década de 1990 e com demandas iniciais semelhantes: necessidade de espaço para as crianças serem cuidadas enquanto responsáveis trabalham; organização de serviços como saneamento básico e eletricidade e redução de riscos sociais. Nesse sentido, entende-se como positiva essa trajetória de lutas coletivas, de modo que:

As organizações societárias de base ou as ações compartilhadas por diversos sujeitos sociais, propiciam a construção de vínculos de proximidade e de pertencimento, abrindo oportunidades de potencialização de redes de relações sociais apoiadas por laços de parentesco, de conterraneidade, de vizinhança, de associações políticas, importantes aos processos de troca e constituição de sociabilidades coletivas (Brasil, 2008, p.44).

Desse modo, a mobilização das redes da sociedade civil traz inúmeros pontos de facilidade com a mobilização do território, no entanto há de se ter um olhar atento para que essa perspectiva não se torne hegemônica e dê espaço para um contexto maior de precarização através da flexibilização das políticas sociais.

Considerações Finais

Compreender o contexto de parcerização e precarização das relações de trabalho na política de assistência social no município de Porto Alegre é um desafio. Parte-se de uma realidade fecunda de tensões e contradições que, de um modo ou de outro, nos faz questionar o papel da sociedade civil organizada na garantia de direitos frente à política social no capitalismo, que tem no Estado o principal ator.

A retomada histórica e crítica do desenvolvimento da seguridade social no país trouxe aspectos de compreensão sobre uma limitação do Estado em atuar integralmente na execução das políticas sociais públicas. Aqui se evidenciou a proteção social como um espaço de disputas ideológicas e também de projetos de sociedade. O neoliberalismo acentuou o impacto da proteção social enquanto forma de conciliação das desigualdades, juntamente com a mercadorização dos direitos, fortalecida pela lógica filantrópica.

Dada essa compreensão crítica nos cabe entender também que historicamente as políticas foram e são executadas por organizações da sociedade civil e essa é uma realidade material. Ainda que avancemos na consolidação de direitos pós implementação da LOAS e do SUAS, cada realidade e território as materializa com peculiaridades e o presente trabalho teve por objetivo se atentar a esse aspecto em Porto Alegre.

Cabe salientar aqui que quando se tensiona o SAF enquanto serviço não tipificado mas executor do PAIF, a perspectiva não é de condenar esse serviço ou os trabalhadores e entidades que o executam e sim, buscar qualificar e alinhar pautas.

A contrarreforma do Estado e sua afirmação privatista intensificaram e intensificam a precarização dos serviços em uma realidade que afeta todos os atores que compõem a política da assistência social. Essa compreensão é necessária para a coletivização das pautas e construção de respostas compatíveis com a realidade atual. Que o presente trabalho possa ser apropriado para contribuir na construção de uma política inclusiva, justa e igualitária.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Trabalho e precarização numa ordem neoliberal** In: La Ciudadania Negada. Políticas de Exclusión en la Educación y el Trabajo. Buenos Aires, CLACSO, 2000.

BARRETO, Helena Motta. **Crise e Reforma do Estado Brasileiro**. Juiz de Fora: Editora UJFJ, 2000.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2008.

BERNARDO, Amanda *et al.* Investimento na assistência social de POA teve maior queda dos últimos dez anos. **Extra Classe**, 2023. Disponível em: <<https://www.extraclasse.org.br/movimento/2023/02/investimento-na-assistencia-social-de-poa-tem-maior-queda-nos-ultimos-dez-anos/>>. Acesso em 12 ago 2024.

BOSCHETTI, Ivanete. **O SUAS e a Seguridade Social** In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. TEXTOS PARA V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Brasília, 2005. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia_social_V/texto_base_5_conferencia_assistencia_social.pdf>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional da Assistência Social – PNAS/2004 e Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS** - Brasília, DF: MDS, 2005. Disponível em <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 12/08/2024.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS**. Brasília, DF: MDS, 2009a. Disponível em: <https://celeirovotunica.org.br/docs/Norma_Operacional_Basica_de_Recursos_Humanos_do_SUAS_NOB-RH_SUAS.pdf>. Acesso em: 12/08/2024.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, DF: MDS, 2009. Disponível em

<https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Consolidacao_Suas.pdf>. Acesso em: 12/08/2024.

_____. **CapacitaSUAS: Desafios da Gestão do SUAS nos municípios e Estados.**

Brasília: MDS, 2008. Disponível em:

<https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/SUAS_Vol2_%20desafiogstao.pdf>. Acesso em 12/08/2024.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do serviço de proteção e atendimento integral à família PAIF, volume 2.** Brasília: 2012. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_2.pdf>. Acesso em: 12/08/2024.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12/08/2024.

_____. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>. Acesso em 12/08/2024.

CFESS. **Carta de Maceió** *In:* Relatório do 29º Encontro Nacional CFESS/CRESS. Brasília, CFESS: 2000. Disponível em: <https://www.cfess.org.br/arquivos/encontronacional_cartas_maceio.pdf>. Acesso em: 02 set 2024.

COUTO, Berenice Rojas; BORTOLI, Maria Aparecida; MARTINELLI, Tiago. **O público e o privado na Assistência Social** *In:* TEIXEIRA, Solange Maria (org). Política de Assistência Social e temas correlatos. Campinas: Papel Social, 2016.

COUTINHO, Joana Aparecida. **ONGs e Políticas Neoliberais no Brasil.** Florianópolis: Editora da UFSC, 2011.

DRUCK, Graça et al. **A TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO: PARTICULARIDADES E IMPLICAÇÕES** *In:* CAMPOS, André Gambier (org).

Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate. Brasília: IPEA, 2018.

GIMENIS, Everson. Desmonte dos serviços públicos levou Porto Alegre ao colapso. **Brasil de Fato**, 2024. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2024/05/28/desmonte-dos-servicos-publicos-levar-am-porto-alegre-ao-colapso>>. Acesso em: 12 ago 2024.

GUIMARÃES, Gleny Terezinha Duro *et al.* **Entidades assistenciais: rede de serviços para a constituição de uma política de assistência social**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.

HOBBSAWN, Eric J. **Mundos do Trabalho**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social. Ensaios críticos**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2015.

_____. **Os caminhos da pesquisa em Serviço Social**. In: XI ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, ABEPSS, Fortaleza. *Anais*. Fortaleza: ABEPSS, 2004.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da Dependência** In: STEDILE, João Pedro; TRASPADINI, Roberta. Ruy Mauro Marini: “Dialética da dependência” e outros escritos. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2022.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Notas sobre mediações: alguns elementos para sistematização da reflexão sobre o tema** In: Serviço Social e Sociedade, 43, dez/1993.

MARX, Karl. **Crítica da Economia política: Livro I: o processo de produção do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2008.

NETO, Alberi. Parceirização chega a 86% dos postos de saúde. **Diário Gaúcho**, 2024. Disponível em <<https://diariogaucha.clicrbs.com.br/dia-a-dia/noticia/2022/06/parceirizacao-chega-a-86-dos-postos-de-saude-23248653.html>>. Acesso em 12 ago 2024.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2011.

PEREIRA. Camila Potyara. **Proteção Social no capitalismo: crítica a teorias e ideologias conflitantes**. São Paulo: Cortez, 2016.

PMPA. Fundação de Assistência Social e Cidadania. **Plano Plurianual 2010-2013**. Porto Alegre: 2009. Disponível em <https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu_doc/planoplurianualfasc2010_2013.pdf>. Acesso em: 12/08/2024.

_____. **Plano Municipal de Assistência Social de Porto Alegre 2022-2025**. Porto Alegre: 2021. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_img/plano_municipal_de_assistencia_social_2022-2025__fasc-pmpa.pdf>. Acesso em: 12/08/2024.

_____. **Novo convênio de proteção social básica - Serviço de Atendimento Familiar** (Coletânea de orientações técnicas). Porto Alegre, 31 de outubro de 2011.

PMPA. **LEI Nº 7414, DE 14 DE ABRIL DE 1994**. Disponível em: <<https://l1nq.com/9rhQC>>. Acesso em: 12/08/2024.

_____. **LEI Nº 4308, DE 13 DE JULHO DE 1977**. Disponível em: <<https://encr.pw/fhje7>>. Acesso em: 12/08/2024.

_____. **LEI 8.509 DE 07 DE JUNHO DE 2000**. Disponível em: <<https://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000023209.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 12/08/2024.

_____. **DECRETO Nº 18.198, de 1º de fevereiro de 2013**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/2013/1820/18198/decreto-n>>

-18198-2013-estabelece-o-regimento-geral-da-fundacao-de-assistencia-social-e-cidania-fasc-e-revoga-o-decreto-n-15558-de-7-de-maio-de-2007>. Acesso em: 12/08/2024.

____. **Decreto nº 19.755 de 27 de junho de 2017**. Disponível em: <<https://acesse.dev/BGoee>>. Acesso em: 12/08/2024.

____. **Prefeitura de Porto Alegre**, 2024. Rede de Parcerias FASC. Disponível em: <<https://prefeitura.poa.br/fasc/parcerias>>. Acesso em 12 ago 2024.

____. **SGP Sistema de Gestão de Parcerias**, 2024a. Disponível em <<https://sgp.procempa.com.br/exibeParceriasPortal>>. Acesso em 12 ago 2024.

RAICHELIS, Raquel et al. **O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: apresentando a pesquisa, problematizando a política social**. R. Pol. Públ. / São Luís - MA / Número Especial / p. 453 - 460 / Outubro de 2012. Disponível em: <<https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/1398/3377>>. Acesso em: 12/08/2024.

SANDER, Isabella; COAN, Beatriz. Três em cada quatro vagas da Educação Infantil da rede municipal de Porto Alegre são em escolas particulares. **GZH**, 2024. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/educacao/educacao-basica/noticia/2024/02/tres-em-cada-quatro-vagas-da-educacao-infantil-da-rede-municipal-de-porto-alegre-sao-em-escolas-particulares-clt6867fp00920147f45nslqi.html#:~:text=No%20total%2C%2020.808%20das%2027.637,do%20site%20Dados%20Abertos%20POA>>. Acesso em 12 ago 2024.

SANTOS, Liliam dos Reis Souza. **Estado e Classes Sociais: uma imbricada e contraditória relação**. Rev Katályses, v.24, nº01, p.99-108, jan/abr 2021. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/74021>>. Acesso em: 23/07/2024.

SILVA, Marta Borba. **ENTRE A REBELDIA E O CONFORMISMO: O debate com os sujeitos demandatários da política de assistência social**. 2012. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica

do Rio Grande do Sul (PUCRS), Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/5114/1/000445116-Texto%2bCompleto-0.pdf>>. Acesso em: 12/08/2024.

SILVA, Bruna Fernandes da. **O TRABALHO DO/A ASSISTENTE SOCIAL NA COMUNIDADE E A ARTICULAÇÃO COM A DIRETRIZ TERRITORIALIDADE: UM ESTUDO DO PAIF E SAF NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2019. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/201088>>. Acesso em: 12/08/2024.

SPOSATI, Aldaíza; BONETTI, Dilsea; YASBEK, Maria Carmelita; FALCÃO, Maria do Carmo. **Assistência nas trajetórias das políticas sociais brasileiras: uma questão de análise**. São Paulo: Editora Cortez, 1998.

SPOSATI, Aldaíza. **MODELO BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL não contributiva: CONCEPÇÕES FUNDANTES** In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **Reforma do Estado e política social: notas à margem do tema** In: BEHRING, Elaine Rosseti & ALMEIDA, Maria Helena Tenório de. Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro, 2010.