



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Educação e Humanidades

Rodrigo Wrencher Cosenza

**Programa Operação Trabalho em Teresópolis: elementos para a
análise de sua longevidade**

Rio de Janeiro
2024

Rodrigo Wrencher Cosenza

Programa Operação Trabalho em Teresópolis: elementos para a análise de sua longevidade



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Ney Luiz Teixeira de Almeida

Rio de Janeiro

2024

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

C834 Cosenza, Rodrigo Wrencher.
Programa Operação Trabalho em Teresópolis: elementos para a
análise de sua longevidade/ Rodrigo Wrencher Cosenza. – 2024.
100 f.

Orientador: Ney Luiz Teixeira de Almeida.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Centro de Educação e Humanidades.

1. Assistência Social – Teses. 2. Políticas sociais – Teses. 3.
Trabalho – Teses. I. Amado, Luiz Antonio Saléh. II. Universidade do
Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Educação. III. Título.

bs CDU 364.3

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação.

Assinatura

Data

Rodrigo Wrencher Cosenza

**Programa Operação Trabalho em Teresópolis: elementos para a análise de sua
longevidade**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 22 de agosto de 2024.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Ney Luiz Teixeira de Almeida (Orientador)
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

Prof.^a Dr.^a. Eveline Bertino Algebaile
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

Prof.^a Dr.^a. Janaina Albuquerque de Camargo
Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2024

DEDICATÓRIA

Esta pesquisa é para todos os foram e são beneficiários do Programa Operação Trabalho em Teresópolis e buscam levar sua vida com dignidade. Para todos que lutam por um mundo de superação da exploração e sem precarização do trabalho. Para todos que se dedicam a pesquisar e apresentar possibilidades de um mundo melhor e mais justo.

AGRADECIMENTOS

A realização de um trabalho de dissertação está envolta de muito apoio e trabalho de muitas outras pessoas e dentre tantas pessoas eu gostaria de agradecer ao meu orientador, Prof Dr Ney Luiz Teixeira de Almeida, pela paciência, compreensão e ajuda com as dificuldades que apresentei durante o processo de pesquisa e escrita e ter aberto tantas possibilidade de reflexão e análise com sua orientação. As Prof Dr Eveline Bertino Algebaile e Janaína Albuquerque de Camargo pelo cuidado e generosidade nos apontamentos para a melhoria do trabalho.

Agradeço também aos colegas da turma de 2021, em especial a Letícia Diniz e Priscila Moraes, pela parceria e constante troca em nosso grupo de orientação e pelos risos e desespero compartilhados, e também a Juliana Bastos Costa, pelas conversas, apoio e ajuda tecnológica. Muita gratidão aos professores e professoras do PPFH, bem como ao corpo de servidores que sempre atenderam as demandas com carinho.

Quero agradecer a Camila Martuchelli Hassan, pelo apoio, inteligência e injeção de autoconfiança para que eu tentasse entrar o mestrado, a João Felipe Salomão pela leitura cuidadosa e sabedoria dividida. Agradecer a Maria Corrêa Bertoche pelas correções e disponibilidade para o auxílio e a Valdir Eduardo Ribeiro Jr pelas conversas que ajudaram a pensar em como tratar os temas que trabalho nessa dissertação. Cabe agradecer a amizade e ao apoio de Daniela de Amorim Lisboa pela ajuda a pensar sobre tabelas e gráficos e a Matheus Vitorino Machado por dividir o conhecimento sobre teoria e método de maneira tão tranquila. Agradeceria de todo coração a tantos amigos mais que precisaria de muitas páginas.

Preciso agradecer demais a minha família, que tanto apoio e compreensão tiveram comigo nesse momento. À minha mãe, Rosangela Wrencher Cosenza, por ser exemplo de trabalho e de fazer o que deve ser feito, sem perder a ternura. Meu irmão Rafael por manter a música na família e a meu irmão Ronaldo Jr, que durante esse processo passou e passa por um tratamento de saúde sério, mas diante de tanto manteve humor e é exemplo de fé e perseverança. Ao meu pai, Ronaldo Bastos Cosenza (in memoriam).

RESUMO

COSENZA, Rodrigo Wrencher. *Programa Operação Trabalho em Teresópolis: elementos para a análise de sua longevidade*. 2024. 100f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Centro de Educação e Humanidades, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

A presente pesquisa tem como objeto a longevidade do Programa Operação Trabalho, um programa social do município de Teresópolis voltado para a geração de emprego, renda e inserção no mercado de trabalho. O objetivo central da pesquisa é realizar um levantamento de elementos teóricos sobre as políticas sociais que possam explicar a longevidade do programa, algo incomum quando comparado a programas similares. Também são analisados aspectos que ajudam a identificar a funcionalidade do programa para o executivo municipal. A pesquisa contribui para uma problematização do programa, considerando as influências do gerencialismo e as diretrizes estabelecidas pela Reforma Administrativa de 1995 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O estudo é baseado em leituras sobre neoliberalismo, conforme David Harvey (2011, 2014, 2014b), e sobre gerencialismo, segundo Karla Valle e Luzia Leite Janete (2018), e J. Newman e J. Clark (2012). Além disso, aborda os conceitos de trabalho e precarização do trabalho a partir das obras de Graça Druck (2011, 2012, 2018), e a definição de avaliação de políticas segundo Ivanete Boschetti (2009). No que diz respeito ao desenvolvimento histórico da política de assistência social, o diálogo se baseou nos trabalhos de Luciana Jaccoud e Renata Mirandola Bichir (2017), Geraldo Di Giovanni e Maria Carmelita Yazbek, Maria Ozarina Silva (2014), e Mosicléia Silva (2015, 2018). Para isso, a dissertação foi estruturada em três capítulos. O primeiro capítulo aborda a Reforma Gerencial durante o governo FHC e seu impacto na política de assistência social. O segundo capítulo discute a política de assistência social em Teresópolis e apresenta o Programa Operação Trabalho. No terceiro capítulo, realiza-se uma análise do Programa Operação Trabalho, trazendo elementos para apontar possíveis motivos para sua longevidade.

Palavras-chave: Teresópolis, Reforma Gerencial, Programa Operação Trabalho, Assistência Social.

ABSTRACT

COSENZA, Rodrigo Wrencher. *Work Operation Program in Teresópolis: elements for analyzing its longevity*. 2024. 100f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Centro de Educação e Humanidades, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

This research focuses on the longevity of the Programa Operação Trabalho, a social program in the municipality of Teresópolis aimed at generating employment, income, and integration into the labor market. The central objective of the study is to conduct a survey of theoretical elements on social policies that can explain the program's longevity, which is uncommon compared to similar programs. Aspects that help identify the program's functionality for the municipal executive are also analyzed. The research contributes to a critical examination of the program, considering the influences of managerialism and the guidelines established by the Administrative Reform of 1995 and the Lei de Responsabilidade Fiscal. The study is based on readings about neoliberalism by David Harvey (2011, 2014, 2014b), and about managerialism by Karla Valle and Luzia Leite Janete (2018), and J. Newman and J. Clark (2012). It also addresses concepts of work and labor precarization based on the works of Graça Druck (2011, 2012, 2018), and the definition of policy evaluation according to Ivanete Boschetti (2009). Regarding the historical development of social assistance policy, the dialogue is based on the works of Luciana Jaccoud and Renata Mirandola Bichir (2017), Geraldo Di Giovanni and Maria Carmelita Yazbek, Maria Ozarina Silva (2014), and Mosicléia Silva (2015, 2018). For this purpose, the dissertation is structured into three chapters. The first chapter addresses the Managerial Reform during the FHC government and its impact on social assistance policy. The second chapter discusses the social assistance policy in Teresópolis and presents the Programa Operação Trabalho. In the third chapter, an analysis of the Programa Operação Trabalho is conducted, providing elements to suggest possible reasons for its longevity.

Keywords: Teresópolis, Management Reform, Programa Operação Trabalho, Social Assistance.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 -	Denominação das Secretarias vinculadas à política de assistência social, por prefeito, partido político de cada prefeito, período de gestão de cada prefeito, período de gestão de cada secretário/a e pelo responsável pela secretaria no período de 2009 a 2023	56
Figura 1 -	Número de beneficiários do POT por escolaridade	61
Quadro 2 -	Orçamento e custeio do POT na SMDS	62
Figura 2 -	Beneficiários do POT da SMDS por entidade	64
Quadro 3 -	Orçamento Total da SME e de custeio do POT da SME em milhões de reais e seu respectivo percentual no período de 2016 a 2021	66
Figura 3 -	Beneficiários do POT na SME de junho a dezembro de 2013 por sexo	67
Figura 4 -	Beneficiários do POT pela SME de março a agosto de 2022 por sexo	67

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO E SUA INCIDÊNCIA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	25
1.1 A reforma gerencial do Estado brasileiro	25
1.2 A reforma gerencial e a precarização no setor público	35
1.3 A descentralização precarizada da política de assistência social	39
1.4 Os programas de geração de renda na política de assistência	47
2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TERESÓPOLIS	52
2.1 Caracterização do município de Teresópolis	52
2.2 O Programa Operação Trabalho (POT) em Teresópolis	59
3 DESVENDANDO O POT	70
3.1 A expansão do POT e sua persistente duração	70
3.2 O POT e sua instrumentalização na forma de gestão municipal	73
3.3 Paralelismo em relação ao SUAS	77
3.4 Longevidade: eficácia e precarização	82
CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS.....	93

INTRODUÇÃO

A pesquisa aqui apresentada consiste na análise política do Programa Operação Trabalho (POT), elaborado e implementado em Teresópolis, município localizado na Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro, com o intuito de incluir pessoas em situação de vulnerabilidade social em postos de trabalho na esfera municipal e através da formação para o trabalho. Este programa tornou-se parte estruturante das ações da prefeitura de Teresópolis no enfrentamento do desemprego. Um importante instrumento que tornou a Prefeitura num importante empregador do município. Porém ofertando um tipo de emprego que carece de um conjunto de direitos trabalhistas.

No ano de 2019, no Curso de Especialização em Desenvolvimento Territorial, ofertado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), ao elaborar o trabalho de conclusão do curso o caminho de pesquisa já indicava uma vinculação direta entre o Programa e as demandas que o município precisava enfrentar em termos de melhoria da qualidade do serviço público oferecido.

A partir de então, começa a indagação sobre como uma cidade que tanto indicava a necessidade de melhorias em tais serviços não realizava concursos públicos ou, mesmo, oferecia contratos mais qualificados a fim de entender o funcionamento básico de determinadas políticas sociais e, na direção oposta, mantinha e ampliava cada vez mais um programa que vigorava no município fazia dez anos e que cresceu em meio ao caos político que Teresópolis vivenciava desde janeiro de 2011, em função da catástrofe das chuvas e da instabilidade política causada pela destituição do então prefeito Jorge Mário, acusado de corrupção, e nenhum dos prefeitos subsequentes ter terminado o mandato até Vinícius Claussen ter assumido a cadeira ao vencer a eleição extemporânea ocorrida em 2018. De 2011 a 2018, a cidade teve 7 prefeitos.

O trabalho final realizado para o curso de especialização teve o intuito de problematizar a importância da realização regular de avaliações de programas e políticas públicas para aferir se a sua manutenção é necessária ou não, assim como identificar possíveis mudanças necessárias na execução dos programas e das políticas sociais. Foi feita a análise do Programa Operação Trabalho identificando as

suas principais características e indicando a extrema necessidade dele passar por um processo avaliativo.

O trabalho de conclusão do Curso de Especialização consistiu em descrever as intenções do programa em seu projeto inicial a partir da lei que o estabeleceu e a série de denúncias e problemas que eram apresentadas publicamente, utilizando as matérias de jornal como principal fonte documental.

A escolha pela análise do Programa Operação Trabalho decorreu tanto da identificação da ausência de sistemática de procedimentos regulatórios e organizativos, quanto à ausência de critérios precisos de definição dos beneficiários como da condução do que deveria ser o programa. O objetivo da pesquisa foi o de indicar o conjunto de problemas verificados na execução do programa, em especial os de sua vinculação com a dinâmica das disputas políticas no município. O caminho de exposição do trabalho final foi o de apresentar o programa, as dúvidas e acusações que ele sofria e indicar a necessidade de uma avaliação e o porquê de tal necessidade.

O trabalho realizado na especialização provocou uma inquietude que exigiria avançar para uma pesquisa mais abrangente. Deste modo, a vontade de iniciar um mestrado vinculou-se à necessidade de aprofundamento em relação ao Programa Operação Trabalho.

Quando já realizando o mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, tanto no processo inicial da pesquisa, quanto nas reuniões e tarefas de orientação, a forma de abordar o tema foi se alterando e criando dúvidas se o objeto desta pesquisa permaneceria o mesmo. Essas dúvidas se relacionavam com o impacto das leituras propostas, sobretudo as sugeridas na orientação, em especial aquelas vinculadas à Política da Assistência Social, ao início das políticas sociais e as leituras que tratavam sobre o neoliberalismo e o gerencialismo no Brasil.

A leitura do texto de Ivanete Boschetti (2009), intitulado “Avaliação de políticas, programas e projetos sociais” enfatizando a importância da avaliação política das políticas sociais deu início à minha reflexão sobre o que seria meu real interesse e objeto de pesquisa. Assim como, mais precisamente, sobre a forma de abordar o problema, buscando pensar politicamente como são feitas as escolhas para a criação e proposição das formas de execução de programas e políticas públicas.

Ao longo do processo de repensar problema e objeto, as dúvidas surgiam assim como a constante mudança do que seria o real objeto da pesquisa. O que favoreceu uma espécie de ida e volta sobre o Programa Operação Trabalho a ponto de começar a identificar suas particularidades frente a outros programas de emprego e renda e sua relação com a contrarreforma gerencial e a precarização do trabalho no setor público.

Foi um processo dolorido e de muitas dúvidas sobre a perspectiva de abordagem do Programa. A participação no grupo de orientação coordenado pelo Professor Ney Luiz Teixeira de Almeida foi muito importante para a delimitação do objeto: a relação entre os determinantes da longevidade do Programa Operação Trabalho e as respostas efetivamente produzidas sobre uma realidade municipal profundamente marcada pelo desemprego e pela carência pessoal na condução das políticas sociais.

Definido o nível de reflexão, a pesquisa se realizou, teoricamente, de forma mais próxima do que era apontado por Boschetti, que entende as "[...] políticas sociais como resultado das históricas e contraditórias relações entre Estado e sociedade, em diferentes contextos históricos." (Boschetti, 2009. p. 05). Perspectiva que supera a noção de modelos que se debruçam central e, por vezes, exclusivamente sobre as relações de custo-benefício ou sobre as noções de eficiência e eficácia. Ainda que essas ênfases tenham sua importância, desde que não isoladas da historicidade das políticas sociais como processos dinâmicos, procurei situar a análise "[...] na compreensão do significado do papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia." (Boschetti, 2009. p. 05). A investigação se apoia numa abordagem que destaca dialeticamente as múltiplas causalidades, históricas, sociais e econômicas, assim como os determinantes conjunturais e estruturais, apreendendo o objeto numa perspectiva de totalidade. O estudo sobre o Programa Operação Trabalho em Teresópolis foi realizado compreendendo-o em sua dinâmica com a dinâmica das políticas sociais e do trabalho no município a partir das tendências provocadas pela contrarreforma gerencial os processos de precarização do trabalho.

Buscar os motivos para que um programa de emprego e renda, integralmente realizado pelo município - visto ser financiado por recurso próprio sem participação de governos estadual ou federal em seu custeio - esteja durando tanto tempo é o que sustenta a indagação central dessa pesquisa.

Tanto as disputas políticas locais, como também as pelo fundo público passam a ter no Programa Operação Trabalho uma mediação fundamental, visto constituir-se como um instrumento de oferta de emprego sem realização de concurso ou mesmo de contratação simplificada. Além do fato de mascarar a demanda por profissionais, posto que ao final o serviço é realizado. Sem contar também como forma de ganhar apoio político na câmara dos vereadores frente à possibilidade deles também participarem da distribuição de vagas de emprego através do programa.

A presente pesquisa levou em conta que a despeito das alternâncias políticas e dinâmicas partidárias no município de Teresópolis o POT se manteve como um programa vinculado à implementação da Política da Assistência Social, revelando uma tendência de permanência e longevidade incomum aos processos que caracterizam esta política em pequenos e médios municípios.

Ao realizar a análise dos determinantes que fazem com que o Programa Operação Trabalho, em Teresópolis, perdure por mais de dez anos, levou-se em conta a mudança na responsabilidade imputada aos municípios após a redemocratização e a Constituição de 1988, como também a mudança gerencial no Brasil sob as determinações neoliberais a partir dos anos de 1990, mas principalmente na primeira década do século XXI.

Outro elemento importante presente na análise é o processo de organização e profissionalização previsto no âmbito da política de assistência social e que na trajetória do POT expressa um nítido deslocamento na implementação de ações voltadas para alcançar os mais desvalidos para incluir novos sujeitos: assistentes sociais e outros profissionais, envolvidos nas ações do Estado de operacionalização das políticas sociais municipais.

Por fim, a análise de políticas públicas pensadas e realizadas em municípios médios e pequenos permite identificar problemas e apresentar caminhos, não só em relação ao objeto diretamente pesquisado, mas em como as disputas locais influenciam os programas, a falta de memória administrativa dificultando consultas e avaliações, formação dos profissionais que concretizam as políticas.

Dado o destaque que os municípios passam a ter, a partir da constituição de 1988, para serem realizadores de políticas públicas com diferentes cortes setoriais. Entender as disputas locais e suas dinâmicas, como a utilização da máquina pública; identificar como se dá a disputa pelo fundo público no município; as dificuldades em

formar um corpo especializado de servidores via concurso público; e a falta de arquivos municipais, de processos de digitalização de documentos. Esse conjunto de condições serve de terreno para investigar como uma política é pensada, realizada e quais seus rebatimentos no local onde se realiza.

Essas são dimensões sobre a realização de políticas que a pesquisa pode trazer, além evidente, de pensar sobre os rebatimentos que o Programa Operação Trabalho provoca na dinâmica política e social teresopolitana.

Um ponto que tomou corpo nesse processo de analisar as condições de acesso, financiamento e longevidade do programa foi perceber a ausência de uma memória administrativa, assim como do registro dos procedimentos de análise e avaliação sobre os problemas, ou as bases empíricas a partir das quais eram propostas e conduzidas as políticas públicas em Teresópolis. Ausência que só acentuou minha preocupação teórica e política com o tema da avaliação. A falta de dados referentes ao período de pouco mais de dez anos, a ausência de um sistema mínimo de produção e registro de informações demonstra uma despreocupação com dados e conteúdos que deveriam estar arquivados preservando a memória administrativa do município.

Sobre as condições de trabalho dos que aderem ao programa, conforme regulamentado pela Lei Municipal nº 2.845/2009, de 26 de novembro de 2009, é preciso destacar que se trata de uma relação contratual extremamente precarizada, regida por um Termo de Compromisso e Responsabilidade firmado entre o beneficiário e a entidade contratante, ou seja, entre o cidadão e a prefeitura. Termo a partir do qual é possível perceber as fragilidades trabalhistas as quais o beneficiário do Programa Operação trabalho estará submetido contratualmente. Estas condições “contratuais” de trabalho evidenciam claramente a expansão para a esfera municipal do processo de precarização das relações de trabalho nos termos abordados por Graça Druck.

Trata-se de uma estratégia patronal, em geral apoiada pelo Estado e seus governos, que tem sido implementada em todo o mundo, cujos resultados práticos se diferenciam muito mais por conta da história passada de cada país, refletindo os níveis de democracia e de conquistas dos trabalhadores, do que da história presente, cujos traços principais os aproximam e os tornam semelhantes, pois a precarização social do trabalho se impõe como regra e como estratégia de dominação assumindo um caráter cada vez mais internacionalizado (2023, p. 44)

Entendemos o POT, como é conhecido o programa, como circunscrito a uma política social, a de assistência social, dirigido para a oferta simultânea de formação profissional e acesso a renda através de “emprego” tanto ofertado pelo poder municipal como realizado em sua estrutura administrativa. Sendo assim, o que se deduz é que os problemas detectados no município e que justificaram a intervenção da Prefeitura a partir do programa foram os de formação profissional qualificada e a geração de emprego formal.

A contratação de pessoal para trabalhar em áreas do setor público municipal e realizar cursos de formação na área em que foram alocados não constituía uma preocupação inicial do POT, mas acabou se tornando o seu foco prioritário ao longo dos anos.

A condução desta pesquisa, conforme referido, tem nas mudanças no mundo do trabalho uma perspectiva analítica central. Mas que não se dissocia - ao contrário, se articula histórica e teoricamente - do trabalho que se realiza na esfera estatal. Para tanto, vale ressaltar que com a Constituição de 1988, um conjunto de possibilidades de formulação e execução de políticas públicas surge apontando para a esfera local como uma forma muito mais democrática, pois permite maior integração entre os municípios e a esfera federal tornando o território um componente primordial para a sua execução e gestão, incluindo-o na elaboração e dando a possibilidade dos cidadãos participarem das definições de quais seriam as melhores e mais eficazes ações. Uma série de recursos democráticos de consulta popular como referendos, plebiscitos, conselhos gestores e audiências exemplificam o rumo dado pela Constituição Cidadã no sentido de descentralizar decisões e buscar mais horizontalidade no trato da coisa pública.

Essa mudança não se mostrou um processo simples, visto que representa uma forma de governança e tomada de decisões em contraposição direta com uma tentativa de gestão metropolitana herdada do passado ditatorial, no qual a gestão era fortemente centralizada e carregada de autoritarismo. Como bem indica Celina Souza:

“As mudanças promovidas pela constituição de 1988 em relação aos municípios, associadas às demandas por formas de gestão mais democráticas, pluralistas e participativas implicam uma gestão diferente da que foi implantada no passado” (2003, p.155)

A constituição de 1988 ao mesmo tempo em que abre a possibilidade de os municípios terem um papel mais importante no processo de consolidação e ampliação da democracia, a permanência dos traços de uma cultura que enfatiza a gestão centralizada, traz para o cotidiano da política um cenário de disputas de poder que implica novas arenas de negociação e resolução de conflitos. A permanência de um passado autoritário e um projeto de futuro que aponta voz e participação efetiva a um conjunto enorme de pessoas nos municípios não se afastam da prevalência de uma cultura política que combina o arcaico e o moderno não como elementos contraditórios, mas como traços de uma modernização que se nutre do atraso. É a partir desta cultura política que também as mudanças referentes à política de assistência social estão colocadas e precisam ser compreendidas na análise do POT, ou seja, como parte de um processo contraditório em que se observa um processo de profissionalização da política de assistência social em contraposição ao paralelismo de ações no campo da gestão pública e das práticas assistenciais.

“[...] a maior parte dos estudos concentra-se na dimensão do Estado Nação, especialmente na esfera federal, relegando a um caráter meramente consequente a situação vivenciada pelos municípios.” (Schommer, Rotta e Scherer, 2017, p. 81)

Ao perceber o município como um campo de disputas políticas podemos notar como se dá a execução e a apropriação de certos programas e políticas públicas, mais especificamente as políticas e programas da assistência social, que tem nas gestões municipais a figura de seu executor direto. Considerar o município como campo de disputa não significa desconsiderar as funções dos demais entes governamentais, mas apreender que a esfera local também envolve correlações de forças que se articulam aos campos de disputas das esferas estadual e federal, mas com nuances próprias, seja no campo da cultura política, seja no da gestão pública.

A política de assistência social foi alçada à condição de política pública integrante da seguridade social com a Constituição de 1988, no entanto sua formatação institucional dependeu dos desdobramentos da Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742 aprovada em 7 de dezembro de 1993 e das Resoluções nº 145 de 15 de outubro de 2004 do Conselho Nacional de Assistência

Social que criou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e 130 de 15 de julho de 2005 que aprovou a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS) para a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Como política pública descentralizada, a política de assistência social enfrenta enormes desafios que confrontam uma racionalidade que emana do reconhecimento de uma série de programas e serviços como direitos de cidadania com uma herança clientelista, paternalista e centrada na lógica do favor. A tendência em tratar os problemas da pobreza e da desigualdade com enfoque nas incapacidades individuais e familiares fortalecia o poder de uma classe dominante local que assegurava seu poder, não somente na força e no domínio econômico, mas também no favor, como apontam Couto, Raichelis, Silva e Yazbek, em relação à trajetória histórica da política de Assistência Social:

“Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou o padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como *não política*, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas” (Couto; Raichelis; Silva; Yazbek. 2017, p. 62).

A relevância desse estudo sobre a realidade municipal - que toma a política de assistência social como campo de interesse teórico -, se justifica primeiramente porque permite problematizar como que determinadas práticas históricas clientelistas que ainda incidem sobre a gestão local de uma política pública descentralizada convivem e se articulam às racionalidades gerencialistas que hoje marcam a gestão do Estado.

A pesquisa ainda adquire relevância política e teórica tendo em vista que examina um programa cujas determinações políticas e econômicas têm lhe assegurado uma longevidade que atravessou diferentes gestões no âmbito da Política de Assistência Social no município de Teresópolis nesses dez anos. Portanto, o Programa Operação Trabalho e sua longevidade constituem o foco desta pesquisa. E para a compreensão do nosso objeto de estudo, buscamos identificar as principais determinações políticas e econômicas que justificariam essa longevidade. As determinações políticas foram apreendidas considerando as bases hegemônicas do gerencialismo na gestão do Estado tanto na esfera federal, estadual e municipal, combinada tanto com a manutenção de práticas clientelistas no âmbito da

administração pública como em relação a tendência de desenvolvimento de ações paralelas em relação à política de assistência social.

Enquanto a apreensão das determinações econômicas da longevidade do programa se deu a partir de sua tortuosa relação com as políticas públicas municipais e as respostas que de fato conseguiu produzir, no plano local, ao problema do desemprego, ainda que nos marcos da precarização do trabalho.

Destaca-se, nessa direção, que a presente pesquisa teve como objetivo geral “analisar as principais determinações econômicas e políticas da longevidade do POT como programa municipal”. Para tanto definimos como objetivos específicos:

- Analisar a particularidade do POT como programa municipal frente às tendências históricas e contemporâneas da política de assistência social no Brasil
- Resgatar os principais marcos histórico, político e administrativo do município de Teresópolis de 2010 a 2020 em sua relação com o conjunto de reformas administrativas e gerenciais ocorridas nas duas primeiras décadas do século XXI, no Brasil sob o avanço do neoliberalismo.
- Identificar a relação entre as mudanças e adaptações dos objetivos do programa durante os anos de sua existência e a dinâmica das políticas públicas municipais.

A hipótese que orientou a investigação foi a de que a longevidade do POT apesar de destoar das tendências das políticas públicas na esfera municipal, marcadas pela descontinuidade, e reforçar o paralelismo de ações em relação à política de assistência social, produziu efeitos na esfera local em relação ao problema do desemprego em sintonia com os processos de precarização do trabalho que na esfera estatal se articulam à adoção do modelo gerencial.

Na intenção de dar substância a uma pesquisa sobre políticas públicas e a dinâmica de sua realização na esfera municipal, foi preciso inicialmente mapear o conjunto de reflexões feitas a partir do tema. É importante definir que esse mapeamento não indica um apanhado infindo de tudo já produzido sobre o tema, mas passa sim por trazer para a pesquisa uma conceituação definida cientificamente e politicamente, e que também expressa uma perspectiva de mundo.

Na condição de pensar uma base conceitual para compreender de maneira mais coerente o campo das políticas sociais e, mais precisamente os programas de emprego e renda, optou-se por reconhecê-lo como um campo de disputas de projetos

e concepções, assim como marcado por contradições que derivam da forma política que assume o Estado na sociedade de classes.

“Deste modo, este Estado apresenta-se como a unidade propriamente política de uma luta econômica, a qual manifesta, na sua natureza, esse isolamento. Apresentando-se como representativo do <<interesse geral>> de interesses econômicos concorrenciais e divergentes que ocultam aos agentes - tal como eles são vividos - o seu caráter de classe. (Poulantzas, 1971. P. 145)

As políticas sociais demandam a mobilização de um aparato público e privado na prestação de uma série de programas, projetos e serviços sociais, em especial no campo da política da assistência social. Considerando a trajetória histórica da política de assistência social é impossível deixar de destacar a centralidade que a aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social da “Tipificação Nacional dos Serviço Socioassistenciais”, através da Resolução 109 de 11 de novembro de 2009, teve para dar organicidade e visibilidade ao conjunto de serviços que caracterizam efetivamente as ações desta política.

Contudo, políticas públicas demandam recursos oriundos do Estado, ou seja, recursos públicos. Esse fundo sofre disputa, tanto internamente no Estado, mas muito fortemente entre grupos privados. A disputa e o manejo do fundo público necessitam de uma observação e análise acuradas, tanto para entender a natureza do que está sendo financiado, como para entender os desdobramentos que determinados serviços e programas públicos estão promovendo. Além disso, entender a disputa e o manejo do fundo público permite entender como está se dando a relação entre público e privado e como as políticas financiadas dialogam com os diferentes interesses em jogo.

Sobre as questões relacionadas ao fundo público é de significativa importância a reflexão de Francisco de Oliveira (2003), que argumenta ser uma característica do próprio Estado usar o fundo público para atender a lógica capitalista. Não há especificidade se o autor está tratando de recursos da União, dos Estados ou dos Municípios, mas cabe entender esse mesmo *modus operandi* em cada uma dessas formas de organização do Estado.

Ainda acerca do fundo público, vale trazer também as contribuições de Elaine Behring e Ivanete Boschetti (2006), por direcionarem a reflexão para a disputa do fundo público na política de assistência social, compreendendo essa disputa como

desdobramento do processo de profissionalização da assistência social a partir da redemocratização, da Constituição de 1988 e da consolidação do Sistema da Assistência Social (SUAS). Podemos ver que a disputa do fundo público se relaciona com a disputa de espaço por parte dos antigos agentes que atuavam na oferta de serviço da assistência na lógica do favor, da caridade e da filantropia. Em outras palavras, essa disputa do fundo público é também a disputa entre a necessidade de profissionalização e a manutenção do clientelismo.

De modo geral os procedimentos metodológicos utilizados para a realização do trabalho consistiram, em um primeiro momento, na realização de um levantamento do histórico da implementação do Programa Operação Trabalho, em Teresópolis. Resgatando tanto as bases institucionais de sua criação quanto as de sua ampliação. Em um segundo momento realizou-se uma pesquisa de natureza bibliográfica para que se pudesse abordar tanto o contexto de ampliação da relevância dos municípios a partir do processo de redemocratização e do novo marco constitucional de 1988, como também da implementação do modelo gerencial. A pesquisa bibliográfica também se dirigiu para a compreensão do significado, proposição e realização de políticas e programas de trabalho e transferência de renda, a partir da implementação do Sistema Único da Assistência Social e os seus rebatimentos na esfera municipal.

A pesquisa bibliográfica para tratar dos conceitos, categorias e histórico do objeto estudado, dado o seu caráter interdisciplinar, a relação entre História, Sociologia, Administração Pública e a Assistência Social serão frequentes, visto os trabalhos que a referenciam.

A análise bibliográfica centrou-se na apreciação do neoliberalismo e do gerencialismo apresentadas por autores como David Harvey (2011, 2014, 2014b), Rubens Casara (2021), Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira (2018). Para pensarmos sobre a entrada do neoliberalismo, mais especificamente do gerencialismo no Brasil, além do já mencionado Di Giovanni (2009), também as análises de Elisa Zwick e Rossi Henrique Soares Chaves (2023), referente a interesse público e gerencialismo e de Ana Paula Paes de Paula (2022) sobre diferenças na administração pública com um modelo de gestão gerencialista, no governo de Fernando Henrique Cardoso e de gestão social do Governo Lula.

Sobre a política de assistência social apresentamos seu desenvolvimento histórico no Brasil a partir da Lei Orgânica da Assistência Social LOAS (1993),

tratando-a no âmbito da Seguridade Social e do Sistema de Proteção Social público. A criação da Política Nacional da Assistência Social PNAS (2004), que apresentava suas diretrizes e estrutura. E, finalmente, a consolidação do Sistema Único da Assistência Social SUAS (2005). Percorremos esse histórico trazendo as análises de Berenice Rojas Couto, Maria Carmelita Yazbek, Rachel Raichelis, Geraldo Di Giovanni e Maria Ozarina Silva e Silva (2017).

Em relação ao histórico do programa, aliou-se à análise dos documentos oficiais disponíveis que o criaram e o modificaram ao longo do tempo delimitado para a pesquisa, o levantamento dos problemas de natureza política vivenciados na cidade assim como da capacidade de empregar cada vez mais pessoas e a curva de importância que o programa passa a ter no município.

No que tange aos direitos e benefícios a pesquisa analisou a lei municipal que instituiu o Programa Operação Trabalho e suas mudanças no decreto de 2014¹ buscando nesses documentos que estava previsto para os beneficiários quanto aos vencimentos que receberiam e a formação para o trabalho. Sobre esses beneficiários investigamos a sua abrangência verificando o público-alvo a que estava destinado o programa, como também o quantitativo percentual que as vagas para o POT representam frente ao total da população economicamente ativa do município.

O universo dos estudos em políticas públicas nos impõe escolhas sobre as diferentes formas de abordagem. Uma das opções era seguir por um campo ligado às avaliações que privilegiam elementos de custo-benefício e utilizando métodos que se encerram em verificar o cumprimento eficiente e/ou eficaz do desenho do programa. Sem demérito para este viés assim como para os que se ocupam do funcionamento operacional de uma política pública, optou-se por uma avaliação mais aprofundada e que demanda compreender a que e quem atende, intencionalmente ou não, um programa em curso. Entender a política pública em seu contexto, nas motivações de sua criação, as forças políticas e sociais mobilizadas e a dinâmica econômica e nas finanças públicas que ela suscita.

Para Di Giovanni (2009), a política pública parte da identificação de um problema, um incômodo social, dentro do conjunto de interpretações e entendimentos de como deve ser conduzida a vida de determinada comunidade ou sociedade em determinado tempo histórico:

¹ TERESÓPOLIS, Decreto N° 4.521 de 29 de maio de 2014.

“O conceito de políticas públicas é um conceito evolutivo, na medida em que a realidade a que se refere existe em um processo constante de transformações históricas nas relações entre estado e sociedade” (2009, p.6)

Portanto, uma política pública não pode ser analisada, avaliada como se estivesse apartada de seu tempo histórico, das dinâmicas conjunturais e as lutas políticas e sociais estruturais de sua realidade. Um trabalho dessa natureza, entendendo as condicionantes de desigualdade e pauperização da sociedade, mesmo que pensando uma realidade específica, mas condicionada a dinâmica do capitalismo, necessita ser uma abordagem crítica.

É importante destacar que é um trabalho de caráter crítico e que compreende o Estado e as determinações e contradições da natureza de classe que o constitui. Entender o caráter econômico e social classista do Estado permite olhar o processo histórico que resultou tanto da mudança burocrática no Brasil, em seus municípios, mas também os recortes de classe vinculados à elaboração e realização do Programa Operação Trabalho do município de Teresópolis. Segue as premissas da forma de trabalho proposta por Ivanete Boschetti:

"[...] a análise e avaliação de políticas sociais ultrapassam a mera disposição e utilização primorosa de métodos e técnicas racionais e operativos, preocupados com a relação custo-benefício ou com a eficiência e eficácia. A avaliação de políticas sociais deve se situar na compreensão do significado do papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia." (2009. p.05)

E segue a autora aprofundando os aspectos que devem ser valorizados na investigação e análise das políticas públicas:

"[...] aspectos que constituem elementos empíricos de análise para delineamento do quadro institucional que conforma a política ou programa social avaliado: 1) os direitos e benefícios estabelecidos e assegurados; 2) o financiamento (fontes, montantes e gastos); 3) gestão (forma de organização) e controle social democrático (participação da sociedade civil)." (Boschetti, 2009. P.11)

Lembrando que estes elementos devem sempre ser verificados entendendo a estrutura em que está o programa analisado. A análise, além de estabelecer a

continuidade ou descontinuidade de um programa é ação efetiva para garantir que o Estado esteja agindo em relação ao interesse público.

"[...] a análise das relações de poder estruturais e conjunturais vigentes e a identificação dos sujeitos envolvidos no processo de formulação, direta e indiretamente, os princípios e valores que fundamentam essa política, o mapeamento dos sujeitos envolvidos na implementação da política, a clareza de toda a produção teórica e metodológica que fundamenta a política, dentre outros, constitui, assim, um importante instrumento no aprimoramento da política para que se torne verdadeiramente pública." (Fernandes; Vasconcelos. 2017, p. 11)

Sendo o POT um programa vinculado à política de assistência social do município, vale compreendê-lo a partir das dinâmicas mais gerais das mudanças ocorridas a partir da Constituição de 1988 dessa política, ou seja, entender como os municípios elaboram e executam programas de distribuição de renda, sua relação com os estados e com a União, a duração desses programas, e posteriormente ver as especificidades do que ocorre em Teresópolis.

Quanto ao processo de levantamento dos dados, a principal fonte de informações quanto a custos, número de beneficiários ao longo do tempo, participação percentual, tanto de beneficiários, quanto no orçamento foram os adquiridos através de solicitação feita ao longo da pesquisa junto à Câmara de Vereadores do município. Neste documento, ainda que incompleto, permite ter um panorama do tamanho e da importância que o programa tomou durante os anos examinados nesta investigação.

Os dados foram conseguidos através do diálogo com o mandato do vereador Diego Barbosa do Cidadania, eleito para cumprir o mandato de 2021 à 2024, com quem pude dialogar sobre a importância de entender os rebatimentos do programa, mas também como se dava a gestão do programa pelo município e o que ele representava em termos de custeio e de participação efetiva da prefeitura no campo do trabalho. O pedido de informação foi realizado junto a assessora do mandato, Nathália Pinna, que favoreceu o acesso aos dados. Ao longo desta etapa da pesquisa ficou evidente a carência de algumas informações e que os dados dos primeiros anos do programa foram perdidos.

Dentre os dados solicitados, destacam-se os de orçamento total e custeio do Programa Operação Trabalho da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, a fim de entender o quanto de fato ele passou a representar nos empenhos da

secretaria. Destaca-se também a mesma preocupação e indagação em relação à Secretaria Municipal de Educação, que mesmo não sendo o foco desse trabalho, foi o espaço que acabou por incorporar o maior número de beneficiários do programa no município.

Outro aspecto relevante do ponto de vista da pesquisa documental foi o de compreender como de dava o acesso e a permanência no programa. Além de identificar como era definida a condição de vulnerabilidade, se havia relação com o Cadastro único do SUAS e também o tempo definido de permanência no programa, além de verificar se muitos utilizam a renovação por mais um ano do contrato.

A análise do financiamento buscou identificar a fonte pagadora e o que isso implicava economicamente e legalmente para o município. A direção dada para esse recurso sobre o que é benefício e o que vai para contratação de cursos de formação também constituiu parte da pesquisa documental. Sobre o financiamento procurou-se observar a magnitude dos recursos para o custeio do programa e sua elevação e mudança de participação no total do orçamento da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

Por fim, para se obter um quadro da participação, gestão e controle democrático a análise se debruça nas atas do Conselho Municipal de Assistência Social dos anos de 2010 à 2021, buscando-se identificar como era tratado o programa naquela instância, assim como o diálogo das demais secretarias com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social para que os beneficiários atuem nesses espaços.

Apresentado como se foram conduzidos os procedimentos metodológicos na realização da pesquisa, apontando as questões centrais e o modo como foram investigadas em cada tipo de pesquisa: bibliográfica e documental inicia-se agora a opção pela forma de exposição dos resultados da pesquisa. Optou-se pela estruturação da dissertação em apenas três capítulos, sugestão recolhida do processo de qualificação do projeto realizado já com certo atraso em relação ao tempo de conclusão do curso de mestrado.

O primeiro capítulo contém uma apresentação, de caráter mais histórico, sobre políticas sociais, a contrarreforma gerencial e a política da assistência social no Brasil. Assim como uma abordagem dos impactos das mudanças ocorridas a partir do processo de redemocratização, da aprovação da Constituição de 1988 e a importância

da esfera municipal na execução das políticas públicas. Em seguida aborda-se a prevalência do neoliberalismo e do gerencialismo, a partir dos anos de 1990 nas reformas que ocorrem no âmbito da administração pública no Brasil.

O estudo da implementação do Programa Operação Trabalho em Teresópolis será relacionado ao processo histórico recente do país, e às contradições das características da nossa redemocratização expressa na Constituição de 1988, na maior responsabilidade dada aos municípios. O estudo também será relacionado ao projeto neoliberal e na adoção do gerencialismo, no processo de reforma administrativa do Estado, iniciado na década de 1990 e ainda em curso, que em alguma medida estão em desacordo com o projeto constitucional.

O segundo capítulo apresenta as características econômicas, políticas e sociais do município de Teresópolis, a organização do poder público, além de índices populacionais, massa salarial e condições de trabalho. Também neste capítulo foi feita uma breve comparação de como se realizavam os programas de trabalho e distribuição de renda nos anos pretéritos a criação do Programa Operação Trabalho. Para isso foi usada a contribuição de Pereira (2016) e Paranhos e Paranhos (2011), até por permitirem uma explanação mais concisa e sintética.

Com isso podemos finalizar o capítulo apresentando as principais características principais do POT, aqui numa análise mais documental, desde a lei de sua criação, a Lei Municipal nº 2.845/2009, seu custo para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, através dos dados obtidos pelo Processo administrativo 8-102.045/2022, onde há também a variação do número de beneficiários do programa e como isso se relaciona com a realização das políticas e com a renovação ou não de servidores no município.

A forma de tratar o Programa Operação Trabalho no terceiro capítulo é a de submetê-lo a uma análise política, algo apresentado na primeira seção do capítulo. Observou-se o que estava estipulado como público originalmente identificado como objeto de ação do POT e como se apresentam indícios que tal público-alvo ficou mais abrangente. Mesmo o escopo de atuação para a se ampliar, com beneficiários do programa atuando nas mais diversas áreas do setor público. Sobre as formas de realização de uma avaliação de política pública, nos valendo de Reader (2014), mas principalmente seguindo o caminho de avaliação proposto por Ivanete Boschetti (2009)

É aberto um debate sobre trabalho e precarização trazido por Graça Druck (2011, 2018, 2023) e que permitiu diálogo sobre a condição do trabalho no âmbito da política de assistência social trazido por Mosicléia Silva (2018).

Na continuidade do capítulo abre-se uma discussão sobre continuidade e descontinuidade de políticas sociais, as determinantes para que se tome um ou outro caminho e essa discussão se fez submetendo o POT a esse olhar. Apresentar indícios do porquê de sua longa duração no município no permite a reflexão da última seção do capítulo, onde debatemos a eficácia do programa e se ela está vinculada a condição de sua longa existência. Esse debate se faz colocando o programa no contexto de adequação do município as determinações da contrarreforma gerencial engendrada na reforma administrativa do governo de Fernando Henrique Cardoso.

Por fim, tecemos em nossas considerações finais acerca da relação que o POT terá com as mudanças administrativas da contrarreforma e como um dos motivos para sua duração nos últimos quinze anos e os aspectos que o programa tomou na realização do conjunto de políticas públicas do município.

1. A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO E SUA INCIDÊNCIA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

1.1 A Reforma Gerencial do Estado brasileiro

No cenário internacional o projeto gestado na classe dominante durante os anos de 1970 e 1980 em resposta a mais uma crise do capital começa a ganhar novos territórios. O neoliberalismo ganha força quando nos anos 1970, as políticas keynesianas não conseguem dar respostas às crises econômicas que atingiram EUA e Europa, quando a desregulamentação do sistema monetário internacional e os choques petrolíferos em 1973, em decorrência da Guerra do Yom Kippur, e em 1979, com o aumento do preço do barril de petróleo definido pelos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), estiveram na origem de uma crise econômica que, no início dos anos 70, travou o ritmo de crescimento nos países industrializados.

O processo de implementação do neoliberalismo, como indica Harvey (2014), aponta para um enfraquecimento da classe trabalhadora e para uma retomada de poder por parte da classe dominante com o Estado como garantidor da ampliação da capacidade de acumulação de capital.

“O neoliberalismo é em um primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido pela liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito da estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; O Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e integridade do dinheiro. Deve também estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da política e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados.” (Harvey, 2014, p.12)

A partir de Harvey (2014), entendo o neoliberalismo como um projeto político elaborado pela classe dominante, na virada da década de 1960 para a de 1970, visando à contenção da possibilidade de organização e avanço da classe

trabalhadora. Esse movimento se relaciona com o redirecionamento de capital produtivo saindo do centro do capitalismo para regiões com o custo de produção mais barato. Podemos verificar que a mudança tecnológica, a desindustrialização através de automação e robotização, na forma como foram conduzidas pela classe dominante, também fazem parte do conjunto dessas ações.

Com a mundialização do capital e o fortalecimento do capital financeiro através de redução de tarifas e a livre flutuação de moedas, o projeto neoliberal estimula a privatização de empresas estatais e a desregulamentação da economia. Esse conjunto de medidas facilitou a ampliação da taxa de desemprego, a perda de postos de trabalho e o enfraquecimento da atuação dos sindicatos (Harvey, 2014).

O processo de redemocratização do Brasil ocorre nessa conjuntura mundial, em que A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas começa a entrar em seu declínio e gradativamente deixam de ser um perigo de influência aos trabalhadores do bloco capitalista, assim sendo ocorre à perda de força do projeto alicerçado no keynesianismo e abrindo espaço para a ascensão do projeto neoliberal.

Desde o final dos anos de 1970 o neoliberalismo vinha sendo implementado. Inicialmente no Chile, sob a ditadura de Augusto Pinochet, e posteriormente, no início da década de 1980, é levado a cabo na Inglaterra, com a primeira-ministra Margareth Thatcher, e nos EUA sob a presidência de Ronald Reagan. Podemos entender assim que:

"Trata-se de uma conjuntura dramática, dominada pelo crescimento da pobreza e da desigualdade, que se insere em um momento histórico de ruptura do pacto keynesiano, que vai permitir grande liberdade aos processos de reestruturação, num contexto global de reordenamento das relações capitalistas entre o centro e a periferia do sistema" (Couto; Yazbek; e Raichelis. 2017, p.64)

Dentro dessa conjuntura há também a especificidade de como se deu o processo de redemocratização, quando de início a Lei da Anistia² abrangeu os militares que sob a tutela do Estado cometeram crimes na ditadura e por eles não foram julgados; passando pela derrota na Campanha das Diretas Já³; a morte de

² Lei Nº 6.683, de 28 de agosto de 1979.

³ Diretas Já foi um movimento político popular no ano de 1984, com o objetivo de pressionar pela aprovação da Emenda Dante de Oliveira (Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 05/1983), que tinha o objetivo de restaurar as eleições diretas ao cargo de presidente da República no Brasil no ano de 1985.

Tancredo Neves, primeiro presidente civil eleito, ainda que no colégio eleitoral, fazendo com que assumisse o poder seu vice, José Sarney, político que tinha sua história vinculada à ditadura. Essas são características que pavimentam o terreno em que se disputará o projeto de país pós-ditadura.

A permanência de elementos militares e civis que estiveram à frente da ditadura civil-empresarial-militar vigente de 1964 até 1985 pode ser compreendida como o primeiro dos momentos contraditórios do processo de redemocratização. Um segundo momento é o que foi gerado com a promulgação da nova Constituição Brasileira, em 1988 e a primeira eleição direta para presidente, em 1989.

Esses dois momentos marcam a realização na política de projetos distintos para o Brasil. Por um lado, em 1988, temos a elaboração da Constituição com o caráter mais progressista e com mais participação popular que tivemos. Uma carta constitucional que apontava numa direção de universalização de direitos e na construção de um sistema de proteção social brasileiro organizado a partir da ampliação da cobertura das políticas sociais e da instituição da seguridade social. Por outro, temos já na década de 1990, a adoção de uma política econômica e de organização do Estado dada pelo ideário neoliberal, que se contrapõe ao que foi definido na constituição.

Outro aspecto que precisa ser ressaltado a partir da aprovação da Constituição de 1988 é o desenho federalista que redefinirá as responsabilidades e a importância das três instâncias do Estado brasileiro:

"[...] foi definido um federalismo tripartite em que, além da União e dos estados, os municípios passaram a ser reconhecidos como entes federados autônomos e se tornaram responsáveis pela execução de grande parte das políticas sociais, sendo reconhecidos como locus relevante para a provisão de políticas de bem-estar de suas populações." (Menicucci, 2018, p.97)

Esse é um desenho que trará o município para um maior protagonismo quanto à execução e mesmo elaboração de políticas públicas, em especial de políticas sociais.

O arranjo político da redemocratização, principalmente com a promulgação da Constituição de 1988, dará maior protagonismo para estados e municípios. "[...] o governo federal vem delegando a estados e municípios grande parte das funções de

gestão das políticas de saúde, habitação, saneamento básico e assistência social." (Arretche, 1999; p.5).

Essa é uma condição que garantia um salto em termos de capacidade de realização de políticas públicas para os municípios, porém nem todos os municípios apresentavam capacidade de arcar economicamente e também administrativamente com as demandas de conduzir programas e políticas públicas.

"[...] grande maioria dos municípios brasileiros caracteriza-se por baixa capacidade econômica, expressiva dependência das transferências fiscais e fraca tradição administrativa. Nestas condições, programas de descentralização desenhados de forma a minimizar os custos financeiros e administrativos de gestão passam a ter um peso decisivo na decisão das administrações locais." (Arretche. 1999. p. 22)

Vale lembrarmos que aqui teremos dois processos de descentralização que ocorreram, o primeiro que veio com a aprovação da constituição de 1988:

"A Constituição de 1988 desenhou uma ordem institucional e federativa distinta da anterior. Voltada para a legitimação da democracia, os constituintes de 88 optaram por duas principais estratégias para construí-la: a abertura para a participação popular e societal e o compromisso com a descentralização tributária para estados e municípios. Da primeira estratégia resultou uma engenharia constitucional consociativa em que prevaleceu a busca de consenso e a incorporação das demandas das minorias. A segunda moldou um novo federalismo, tornando-o uma das mais importantes bases da democracia reconstruída em 1988." (Souza, 2001, p. 513/514)

O segundo vem do crescimento do neoliberalismo nos anos de 1990, e que implicava em diminuição do aparelho do Estado, do quadro de servidores e o estabelecimento de metas fiscais a serem alcançadas numa ideia de prevenção e correção de situações que comprometem o equilíbrio das contas públicas e numa definição para realizar políticas sociais a partir de privatização, descentralização, focalização/seletividade (Moura, 2021)

O que se observa é que a arquitetura institucional do Estado brasileiro pensada na nova Constituição, já no ano seguinte a sua promulgação, vai se deparar com um projeto que por suas características se contrapunha ao que foi encaminhado pelos constituintes originários, mas o avanço neoliberal já se percebe:

"Esse processo, de implantação e evolução do projeto neoliberal, passou por, pelo menos, três momentos distintos, desde o início da

década de 1990, quais sejam: uma fase inicial, bastante turbulenta, de ruptura com o MSI e implantação das primeiras ações concretas de natureza neoliberal (Governo Collor); uma fase de ampliação e consolidação da nova ordem econômico-social neoliberal (primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso - FHC); e, por último, uma fase de aperfeiçoamento e ajuste do novo modelo, na qual amplia-se e consolida-se a hegemonia do capital financeiro no interior do bloco dominante (segundo Governo FHC e Governo Lula)." (Filgueiras, 2006, p.186)

Em 1989, vimos chegar à presidência Fernando Collor de Mello, que não era a representação orgânica da classe dominante e nem do neoliberalismo, mas é com ele que um projeto alicerçado nas premissas neoliberais se iniciará no Brasil.

David Harvey aponta que o neoliberalismo é composto pelos ideários de desregulação, privatização e diminuição do papel do Estado no papel de intervenção na ordem econômica, garantindo assim somente as funções militares de defesa, da polícia e o sistema legal e suas estruturas. Além disso, entendendo que "o Estado neoliberal deve buscar persistentemente reorganizações internas e novos arranjos institucionais que melhorem a sua posição global competitiva como entidade diante de outros Estados no mercado global" (Harvey. 2014, p. 76) e que no que tange a dita reorganização interna ela passará pela entrada do gerencialismo no Brasil pela reforma administrativa iniciada por Bresser-Pereira no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Ainda sobre neoliberalismo acrescentamos também análise de Rubens Casara (2021), em especial quando trata da racionalidade e da normatividade neoliberais. A primeira, tomando o Estado como uma empresa privada, e como a concorrência e o cálculo econômico no centro desse entendimento criando assim uma forma de agir, uma normatividade, um procedimental.

A configuração de Estado que o neoliberalismo apresentará será a do gerencialismo, que definiu como necessária à transformação da gestão pública que deveria ter uma administração racional, baseada nos preceitos de eficiência, eficácia e efetividade. Uma adoção de critérios da administração privada e do empreendedorismo na administração pública

"[...] a administração pública gerencial, também conhecida como nova administração pública, emergiu como o modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado pela sua adequação ao

diagnóstico da crise do Estado realizado pela aliança social-liberal e por seu alinhamento em relação às recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos. (Paula, 2005, p.38).

É na modelação que o capitalismo adquire sob o neoliberalismo que se dará a reorganização do Estado que entendemos como gerencialismo e que no Brasil se configurou com a Reforma Gerencial, na presidência de Fernando Henrique Cardoso.

"A origem da vertente da qual deriva a administração pública gerencial brasileira está ligada ao intenso debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990. Esse debate se situa no contexto do movimento internacional de reforma do aparelho do Estado, que teve início na Europa e nos Estados Unidos." (Paula, 2005, p.37)

A Reforma Gerencial será aqui realizada como a forma político-administrativa proposta pela política neoliberal e realizada no Brasil na criação, em 1995, do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), com Luiz Carlos Bresser-Pereira, que teve a finalidade de elaborar e analisar o Plano diretor da reforma do aparelho do estado que foi proposto (Brasil,1995).

Esse é um plano que permitiu novas práticas na administração pública, com a adequação administrativa e das finanças públicas atendendo aos elementos apontados por David Harvey (2014) como sendo próprios do neoliberalismo.

No Brasil construiu-se um processo de redemocratização com características da disputa de projetos políticos. A crescente pressão, expressa na Constituição de 1988, de se realizar no Brasil políticas públicas de caráter universal, garantindo educação, saúde e seguridade social como direitos de todos os cidadãos, ou seja, apontando um caminho de construção de um Estado de Bem-Estar Social, se chocará com o projeto neoliberal em curso no mundo e que com a eleição de Fernando Collor de Mello começa a ser executado no Brasil.

Durante o governo Collor as determinações neoliberais avançaram. Já antes da eleição estava posta no mundo a ideia de diminuição do Estado e ela foi sendo apresentada cada vez mais durante o pleito de 1989, por jornais, nos debates eleitorais e, com a eleição de Collor, na própria propaganda do governo. Um ano após a promulgação de uma Constituição, que apontava o reconhecimento do Estado na garantia dos serviços públicos, em especial os que diziam respeito a direitos universais, em oposição a essa perspectiva vemos um crescente ideário de

diminuição da máquina pública e diminuição do Estado no sistema produtivo ganhar força.

Após o impeachment de Collor, já no governo de Itamar Franco, há um arrefecimento desse ímpeto e o percebemos com a própria coalizão de forças que se estabeleceu para garantir a continuidade do processo de redemocratização no governo de Itamar Franco, visto que a experiência com o primeiro presidente eleito fragilizava o processo com o impeachment.

“[...] Itamar Franco constituiu seu governo com membros de vários partidos - PMDB, PSDB, PFL, PSB, PTB, PDT mais o PDS, no segundo escalão, e o PPS na representação parlamentar. Além disso, incluiu no governo ministros sem vínculos partidários, de orientações políticas heterogêneas, ainda que predominantemente de esquerda.”
(Sallum Jr, 2021, p. 281)

O próprio Partido dos Trabalhadores, mesmo não participando do governo, dialogou e apresentou nomes para ocupar espaços e deram ideias para a política social. E de forma geral foi um governo que conseguiu construir apoio no congresso, algo que paulatinamente se modificará com Fernando Henrique Cardoso saindo do Ministério das Relações Internacionais e assumindo o Ministério da Fazenda e com a proximidade das eleições de 1994.

É no governo de Itamar franco que se dará início o Plano Real, majoritariamente elaborado pelos economistas André Lara Resende e Pécio Arida e que tinha como objetivo central o controle da inflação e a estabilidade da moeda e teve êxito suficiente para fortalecer politicamente o nome de Fernando Henrique Cardoso, que numa aliança de seu partido, o Partido Social da Democracia Brasileira (PSDB) com o Partido da Frente Liberal (PFL), disputam em vencem as eleições de 1994.

O fortalecimento da agenda neoliberal é retomado com força no governo de Fernando Henrique Cardoso, tanto na economia, mas no que nos interessa aqui, no campo da administração pública, na organização burocrática do Estado e isso se dará em um processo conduzido por Luiz Bresser-Pereira, quando à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

Na ideia do próprio Bresser-Pereira (1998) a reforma do Estado buscava sanar quatro problemas que se relacionavam entre si: a delimitação do tamanho do

Estado, a redefinição do papel regulador do Estado, a recuperação da governança e o aumento da governabilidade.

"O ministério elaborou o diagnóstico e formatou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em setembro de 1995. A câmara era composta pelos ministros da Administração, Trabalho, Fazenda, Planejamento, Ministro-Chefe da Casa Civil, Ministro-Chefe do Estado Maior das Forças Armadas e o Secretário-Geral da Presidência da República." (Pessoa, 2007, p.44)

Sobre o entendimento acerca dos conceitos de governança e governabilidade destaca-se aqui o que aponta o próprio Bresser-Pereira, que faz uma distinção entre elas em que governança estaria ligada a relação entre Estado e sociedade que conferiria legitimidade para o governo tomar suas ações, enquanto governabilidade estaria vinculada a estrutura administrativa e financeira para realizar as políticas públicas (Araújo, 2002).

Foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado o principal norteador dos rumos da chamada reforma gerencial. Ele foi aprovado em 1995 e prometia um conjunto de mudanças alicerçadas no chamado modelo de administração pública gerencial que deveria ter como princípios "*a) foco do Estado no cidadão; b) foco nos resultados (alcance de objetivos); c) flexibilidade administrativa; d) mecanismos de prestação de contas à sociedade; e) valorização do servidor.*" (Milan; Maluf, 2018, p. 841)⁴.

Esses são os princípios que nortearam a Reforma Gerencial do Estado que destacamos para pensar o nosso objeto de pesquisa. Contudo, em função do caráter regressivo que tais alterações produziram em relação às conquistas previstas na Constituição de 1988 em relação às responsabilidades do Estado na oferta das políticas e dos serviços sociais, consideramos que tratou-se de uma contrarreforma nos termos apontados por Berhing (2003).

A condução do Governo FHC foi de adesão ao proposto pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional em sentido contrário à Constituição, defendendo a diminuição do Estado nas atividades econômicas e na oferta de serviços públicos,

⁴ Como qualquer política pública, essa reforma estava em disputa e o modelo que vigorará terá menos de tais princípios, e sim o que era apontado pelo Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial como essencial para a reforma e desenvolvimento dos países emergentes ou em desenvolvimento.

bem como a precarização dos direitos dos trabalhadores do setor público, e a intenção de diminuição desse contingente via terceirizações, contratações e privatizações.

A partir de 1995, a despeito do eixo que indicava a valorização dos servidores, a realização de fato da reforma administrativa seguiu um caminho de inversão da relação entre público e privado, de repasses do fundo público para entes privados através de concessões e terceirizações de serviços. Como indicado por Ana Sacramento e José Antonio de Pinho (2018), o gerencialismo pode ser entendido como uma dimensão nova da administração pública brasileira a se juntar às dimensões mais antigas do patrimonialismo, do clientelismo e da burocracia:

“A administração pública brasileira pode ser analisada a partir de três dimensões: uma dimensão patrimonialista e um componente burocrático. Mais recentemente soma-se a essa realidade um componente gerencialista (PINHO, 1998). Dada a convivência dessas quatro dimensões, as tendências conservadoras conseguem introduzir e incorporar elementos de inovação sem que seus parâmetros tradicionais sejam modificados.” (Sacramento; Pinho, 2018. p. 391)

Outro aspecto que podemos salientar é o de que o gerencialismo acaba por ser um elemento que muitas vezes atende ao processo indicado por Rubens Casara (2021) de fortalecimento da *antipolítica*. Nas palavras do autor:

“A *antipolítica* é inegavelmente a face neoliberal da política, que promete substituir governantes por *gestores* e reduz o governo a ideia de *boa governança*. A política demonizada no espaço público, se torna uma questão de grupos de concorrência entre grupos de interesse...” (Casara, 2021. p. 214)

A perspectiva de uma abordagem técnica, trazendo o que seriam inovações da administração privada, a ideia de gestão como forma de conduzir políticas públicas, programas e demais serviços começa se consolidar com a reforma administrativa conduzida pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Gerir os recursos orçamentários de forma a ter-se menor gasto possível vai se contrapor diretamente ao que estava definido na Constituição de 1988.

Sendo hoje o Estado contemporâneo esse terreno de disputa para a condução de projetos coletivos, mesmo que entendendo o domínio da classe dominante de tal terreno.

“[...] um ente que administra e governa, prática políticas públicas, cuida do planejamento global, regula a economia capitalista e garante o poder dos grandes proprietários, mas que também atende a parte de reivindicações sociais.” (Di Giovanni, Nogueira, 2018, p. 332)

A forma administrativa e a direção política do Estado brasileiro serão marcadas pela ascensão do neoliberalismo e do gerencialismo no Brasil e as mudanças que essa disputa fará ao projeto apontado quando da redemocratização e da formação da nova carta constitucional, em especial ao gerencialismo, que configura a organização do Estado sob o neoliberalismo.

É importante pensarmos o gerencialismo diretamente vinculado ao projeto neoliberal, do qual ele é indissociável. Ele é a forma organizativa, administrativa que o neoliberalismo montou para os governos, tanto na diminuição do tamanho do Estado através das privatizações, mas também como ideologia na forma de trabalho dentro do setor público.

"O gerencialismo como ideologia era essencial para o processo de reforma das décadas de 1980 e 1990 no Reino Unido porque traduzia um ethos de negócios do setor privado no estado e no setor público. Ocorre que, mesmo onde os serviços públicos não foram totalmente privatizados (e muitos permaneceram no setor público), era exigido que tivessem um desempenho como se estivessem em um mercado competitivo. Era exigido que se tornassem semelhantes a negócios e este ethos era visto como personificado na figura do gerente (em oposição ao político, ao profissional ou ao administrador). Isto introduziu novas lógicas de tomada de decisão que privilegiavam economia e eficiência acima de outros valores públicos." (Clarke, Newman. 2012, p.358)

A aceleração dos processos de trabalho na administração pública, a busca na melhor relação custo-benefício com o “enxugamento” da máquina pública, numa pretensa forma mais eficaz de realizar o serviço. Essa reorganização da administração pública teve também a função de garantir as normas, regulações, leis mais adequadas à acumulação capitalista.

Como apontam Leonardo Mota e Maynne de Oliveira (2015. p.96), "*Mediante as tendências de reestruturação produtiva e de flexibilização da legislação trabalhista, o Brasil aderiu de maneira subordinada ao capital internacional, seguindo o modelo neoliberal.*" e tal adesão fragilizou o conjunto da classe trabalhadora e a própria capacidade do Estado em atender as demandas da população.

Como entregar políticas universais, garantir saúde, educação e assistência social de qualidade sem a alocação de recursos e tão importante quanto, garantindo que haja um corpo perene e profissionalizado de servidores, se a tônica era da flexibilização do trabalho, da contenção do gasto público e das privatizações?

O neoliberalismo e o gerencialismo entram no país se organizam como respostas à crise do capital e a recomposição hegemônica das frações vinculadas ao capital financeiro e se contrapondo ao que havia se construído e planejado para o processo de redemocratização. Além disso, vale pensarmos em como nossa própria formação histórica, em especial a que se ligam as estruturas de poder, implicam nas características do gerencialismo que aqui se constituiu no setor público aqui.

Nesse ponto, vale destacar aqui como características da formação patrimonialista da formação do Brasil e de sua classe dominante conseguiram espaços de adaptação ao modelo gerencial, algo que poderia ser uma contradição, mas não o foi.

1.2 A Reforma Gerencial e a precarização no setor público

Entre as mudanças ocorridas a partir da ascensão do neoliberalismo e a adoção do gerencialismo, a partir da década de 1990, como um todo o Trabalho se precariza, inclusive no setor público. Vemos essas mudanças terem um papel diferenciado no contexto de reorganização da luta entre Capital e Trabalho no Brasil. No plano de ataque mais geral ao Trabalho, como afirmam Karla Valle e Janete Leite, o Governo de Fernando Henrique Cardoso "*naturaliza a questão social e a pobreza, apagando qualquer indicativo de um fenômeno de classe e escamoteando as reais causas da pauperização.*" (Valle; Leite, 2018. p.116)

A precarização do setor público e das condições de trabalho, e o desmonte das empresas públicas implicará em parte da dinâmica contraditória que destacamos entre as perspectivas da Constituição de 1988 e a implementação da agenda neoliberal.

No que tange as condições de trabalho, o que veio na esteira do neoliberalismo no Brasil foi o que se denominou de flexibilização dos direitos trabalhista e isso ocorreu de forma paulatina, mas constante. No setor público isso

estará intimamente ligado com o avanço do projeto gerencial. Esse é um processo vinculado a mudança na acumulação do capital.

"[...] as diferentes conjunturas históricas e as transições de uma era a outra evidenciam processos de transformação em que velhas e novas formas de trabalho e emprego coexistem, são combinadas e, ao mesmo tempo, se redefinem, indicando um típico movimento de metamorfose, que, no atual momento, se dá sob a égide de uma dinâmica que passa a predominar sobre outras: é a dinâmica da precarização social do trabalho." (Druck. 2011, p. 41-42)

Essa precarização pode ser compreendida nas medidas de desproteção aos trabalhadores, que diversas legislações no Brasil e na América Latina passaram a adotar com a justificativa de que o custo do trabalho seria muito elevado e era preciso criar melhores condições para que o empresariado pudesse investir e ampliar a oferta de empregos. Vemos como resultado disso justamente o oposto.

"Segundo a OIT, nos anos 1990, o quadro social e do trabalho, na América Latina e Caribe, revelou graves problemas em decorrência das reformas e políticas aplicadas pelos governos: uma baixa produtividade do trabalho e um aumento do desemprego e da informalidade, com destaque para os países que flexibilizaram suas respectivas legislações, liberalizando as formas de contratos e demissões, diminuindo ou suspendendo mecanismos de proteção social (aposentadorias, pensões, saúde, acidentes e doenças ocupacionais). Tais ações eram justificadas por uma necessidade de romper com a rigidez desses sistemas de proteção e de relações de emprego, a fim de possibilitar o aumento do emprego formal, com a redução dos custos do trabalho para o empresariado." (Druck. 2011, p. 44)

O Brasil vai apresentar uma queda do desemprego, a partir dos anos 2000, mas com condições muito piores de trabalho. O processo de precarização do trabalho se estabeleceu na desproteção legal dos trabalhadores, no aumento do desemprego provocando uma menor capacidade de organização e reivindicações por parte dos trabalhadores e quando se apresenta alguma diminuição do desemprego, ela se dá por meio do trabalho informal.

"No documento *Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente: a experiência brasileira recente* (OIT, CEPAL, PNUD, 2008), destaca-se que as características mais gerais do mercado de trabalho, na América Latina e no Brasil, nos anos 2000, mantêm a tendência e os principais problemas que caracterizam a precarização social do trabalho na região, mas apresentam queda na taxa de desemprego,

que cai de 11,4% em 1999 para 8% em 2007. Entretanto, o documento reconhece que: houve criação insuficiente de postos de trabalho, com um crescimento da produtividade limitado a alguns setores produtivos; parte do crescimento das ocupações foi no trabalho informal; o trabalho nas atividades terciárias (comércio e serviços) ganhou peso; os empregos criados são ainda de baixa qualidade (informais, temporários e sem contratos); aumentou a população ocupada sem direito à seguridade social; os rendimentos do trabalho se deterioraram num significativo número de países (OIT, CEPAL, PNUD, 2008, p.11).” (Druck. 2011, p. 44)

Podemos verificar que a adoção dessas práticas no setor público provocou um processo similar com a ampliação de contratações temporárias, uso do expediente do trabalho terceirizado e formas de ocupação a partir de programas sociais.

Para além das pressões, vale entender por que a agenda da Reforma Gerencial foi sendo cumprida por grupos políticos distintos, quando ocupando o poder, com contestações dos grupos de trabalhadores diretamente atingidos.

Na Reforma Gerencial estava não só a incorporação dos elementos da administração privada com uma estrutura de custos e metas desta perspectiva, a elaboração do campo da gestão como uma forma superior de organizar e administrar os processos de trabalho. Mas para além disso, como indicam Valle e Leite:

"O fetiche da gestão é, em si, um instrumento de organização do poder. Afinal, por trás de uma aparente neutralidade, esse ideário traduz as atividades humanas em indicadores de desempenhos, e tais desempenhos em custos e benefícios, construindo uma representação do humano como um recurso a serviço da empresa. Logo, a gestão gerencialista não é só uma mistura de regras racionais, de prescrições precisas, de instrumentos sofisticados e técnicas de avaliação objetivas; ela também conta com regras irracionais, prescrições irrealistas e julgamentos arbitrários, de maneira que por trás desta “racionalidade fria” e objetiva dos números, é dissimulado, segundo Gaulejac (2007), um projeto quantofrênico (a obsessão pelo número) que,ironicamente, faz os homens perderem o seu senso de medida." (Valle; Leite, 2018. p.119)

Essa idealização de eficácia e eficiência da gestão e da administração privada precisava não só de ter a propaganda em favor desses modelos, mas também ter o ataque ao servidor público colocando sob sua responsabilidade total das ineficiências do Estado. Pode-se perceber nessa postura, no período da contrarreforma gerencial no governo FHC, ao menos duas camadas de construção de uma perspectiva

idealizada. A primeira é a que mascara a diferença da natureza das administrações pública e privada e que de seus objetivos.

A segunda trata dos próprios servidores e será instrumento para um conjunto de ataques, não só ao funcionalismo público, mas ao conjunto de trabalhadores, visto que são atacados direitos e garantias trabalhistas, o que será desdobrado nesses anos na fragilização do serviço público como um todo, através de terceirizações.

A terceirização é a forma de conseguir força de trabalho através de contratação via uma empresa, ou seja, “empregador não tem relação jurídica direta com o trabalhador ou trabalhadora, e sim com outro empresário” (Molitor. 2021, p. 285), e que suscitou uma série de discussões no Brasil.

A terceirização no serviço público inicia na ditadura militar, com o Decreto-Lei (DL) nº 200/1967, com uma reforma administrativa que visava conter o crescimento do corpo administrativo. Ali se definia a descentralização da administração pública, através de contrato ou concessão de execução indireta de serviços pelo setor privado. A Lei nº 5.645 de 1970 complementou o Decreto-Lei estabelecendo quais serviços poderiam ser os serviços contratados e indicando que a preferência se dessa às empresas privadas (Druck, Sena, Pinto, Araújo. 2018).

Em 1988, passa a haver a exigência constitucional de concurso público para a contratação de funcionários públicos. Antes contratados e regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), podendo ser admitidos e demitidos facilmente. Com as contradições vividas no nosso processo de redemocratização, se num primeiro tempo se estabelece uma forma de acesso e uma proteção ao servidor público, em menos de dez anos surge o argumento da necessidade de flexibilizar as condições do serviço público. A ideia de terceirização terá um papel importante nisso.

"[...] é com a Reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso, iniciada em 1995, que se estabelecem todas as diretrizes e a concepção de um Estado gerencial, no qual a privatização e a terceirização assumem lugar central. Essa reforma, em consonância com as políticas neoliberais, definiu três áreas de atuação: i) as atividades exclusivas do Estado, constituídas pelo núcleo estratégico; ii) os serviços não exclusivos do Estado (escolas, universidades, centros de pesquisa científica e tecnológica, creches, ambulatórios, hospitais, entidades de assistência aos carentes, museus, orquestras sinfônicas, entre outras), que deveriam ser publicizadas; e iii) a produção de bens e serviços para o mercado (retirada do Estado por meio dos programas de privatização e desestatização). Fora das atividades principais, estão as “atividades ou serviços auxiliares” (limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos de informática e

processamento de dados, entre outras), que deveriam ser terceirizadas, submetidas a licitação pública." (Druck, Sena, Pinto, Araújo. 2018, p. 118)

Se no final dos anos de 1980 temos a configuração do Sistema Único de Saúde, a composição do quadro de servidores através de concurso público, e entre tantas outras mudanças, surge a discussão e concepção de seguridade social. Já nos anos de 1990 a pauta da diminuição do Estado, das privatizações, da mudança do modelo administrativo e todo o pacote neoliberal virá com força.

1.3 A descentralização precarizada da política de assistência social

O processo de desenvolvimento da política de assistência social está vinculado à formação do sistema de seguridade social brasileiro estabelecido na Constituição de 1988, e dentro do terreno de disputas entre o caminho inspirado no Bem-Estar-Social e o assalto neoliberal que se consolidou nos anos de 1990.

Esse é um acontecimento importante, visto a adoção do entendimento de que saúde, previdência e assistência social integrariam um todo garantidor do básico para a vida de todo cidadão brasileiro. Essa é um avanço que permite planejar e executar políticas públicas que sejam garantidoras da dignidade humana.

A partir da consolidação da ideia de seguridade social, fica definido que todo cidadão tem direito a tratamento médico garantido pelo Estado; sistema previdenciário, que no caso brasileiro funciona em regime de repartição simples, quando os benefícios dos trabalhadores inativos são financiados pelos trabalhadores ativos no mercado de trabalho; e direito a proteção social garantida pela política de assistência social, visando garantir tal proteção aos cidadãos, famílias e à comunidade no enfrentamento de suas dificuldades, por meio de serviços, benefícios, programas e projetos.

Esse é um processo histórico importante e que um conjunto de lutas está inserido na elaboração da Constituição de 1988, mas também nos anos posteriores quando da criação de políticas públicas através de regulamentação por lei própria. Nesse contexto que se forma elabora a Lei 8.212, de 24 de julho de 1991, que trata

da organização da Seguridade Social, seu Plano de Custeio, entre outras providências. Ou seja, operacionaliza a previsão constitucional do Artigo 194⁵.

Em síntese, criou-se então um sistema de proteção inspirado nas bases do Estado de Bem-Estar Social e o tripé da Seguridade Social tem o objetivo de realizar ações destinadas a garantir esses direitos da sociedade, conforme artigo 194 da Constituição de 1988. Porém, esse é um sistema construído em meio à entrada do neoliberalismo e a adoção do gerencialismo no Brasil.

"Ora, esse processo que possui apenas duas décadas, passa a ser negado a partir dos meados dos anos 90 em favor das prescrições neoliberais e de um conjunto de mudanças macroestruturais, momento em que as classes dominantes iniciam a sua ofensiva contra a seguridade social universal." (Mota. 2008, p. 3-4)

Vemos então que a seguridade social, e seus três eixos, sofrerão ataques quanto a natureza de suas ações e a organização do Estado para realizar o conjunto de políticas a que foi pensado. Porém, sendo um terreno em disputa a própria definição da seguridade social trará essa marca.

"Apesar de ter um caráter inovador e intencionar compor um sistema amplo de proteção social, a seguridade social acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência). Conforme já indicado anteriormente (BOSCHETTI, 2004), aquelas diretrizes constitucionais, como universalidade na cobertura, uniformidade e equivalência dos benefícios, seletividade e distributividade nos benefícios, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade no custeio, diversidade do financiamento e caráter democrático e descentralizado da administração (C.F, artigo 194), não foram totalmente materializadas e outras orientaram as políticas sociais de forma bastante diferenciada, de modo que não se instituiu um padrão de seguridade social homogêneo, integrado e articulado." (Boschetti, 2009, p.8 e 9)

Através de muita luta se consolidaram Lei Orgânica da Assistência Social LOAS (1993) tratando da Seguridade Social e Proteção Pública; Política Nacional da Assistência Social PNAS (2004), que apresentava as diretrizes da assistência social; e finalmente a consolidação do Sistema Único da Assistência Social SUAS (2005).

^{5 5} Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Sobre a política de assistência social cabe aqui um breve histórico de seu processo de elaboração para pensarmos em como ela vem se realizando. Cabe entendermos que no universo das políticas sociais no Brasil, elas pouco puderam fazer em relação aos altos índices de desigualdade do país e a profunda pobreza em que historicamente viviam a maioria dos brasileiros, até mesmo por sua *“subordinação a interesses econômicos da classe dominante”* (Couto; Yazbek; e Raichelis. 2017) o que implica deduzir que tais ações acabavam por ser um atenuador de mazelas e uma contenção para revoltas contra tal situação social.

Vemos que é com a Constituição Federal de 1988 que os principais avanços na Assistência Social se dão, organizando um processo de profissionalização e de ação efetiva do Estado. Porém, contraditoriamente, é quando se dá o avanço das políticas neoliberais pelo mundo que, como aponta Gustavo Silva “[...] o ideário neoliberal se constitui como um projeto político, lançado com o objetivo de ampliar e restabelecer as condições de acumulação do capital e restaurar o poder dos agentes econômicos” (Silva, 2019. p.40). Tal ideário se manifesta num programa de privatizações, austeridade e o aumento da força do mercado como definidor de políticas econômicas que os países em desenvolvimento deveriam adotar. É nas décadas de 1990 e 2000, que essa política, e o gerencialismo, sua forma administrativa de Estado, se estabelecem no Brasil.

O que temos é um campo em que a assistência social muda sua forma de trabalho e profissionaliza-se, passa a ter critérios mais bem determinados de como realizar o trabalho, apresentar resultados e esse trabalho acontece muito diretamente no município, que passa a ter um peso político maior e mais sofisticado a partir de 1988.

No Brasil tem-se um processo de longa duração em que as políticas para dirimir o impacto da desigualdade e as contradições do capitalismo se dão por meio da caridade ou de ações de grupos religiosos e/ou filantrópicos. Por anos a atividade da assistência social esteve dentro do campo da filantropia, da ação do catolicismo e do protestantismo e sempre cumprindo a função de dirimir a urgência das dores da fome, do frio, da falta de habitação e do abandono. Não se poderia pensar num plano, numa estratégia do Estado para agir sobre tais questões sociais e a participação desta vinha coligada, em apoio a essas instituições beneficentes e filantrópicas.

Com a Constituição de 1988, mais precisamente em seu capítulo II e com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, se estabelece a Seguridade Social e a Proteção Social Pública como um campo de atuação do Estado.

“[...] a LOAS inovou ao apresentar um novo desenho institucional para a assistência social, ao afirmar seu caráter de direito não contributivo, (portanto, não vinculado a qualquer tipo de contribuição prévia), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social, a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e acessos a serviços sociais e com participação da população. Inovou também ao propor o controle da sociedade na formulação, gestão e execução das políticas assistenciais e indicar caminhos alternativos para a instituição de outros parâmetros de negociação de interesses e direitos de seus usuários. Parâmetros que trazem a marca do debate ampliado e da deliberação pública, ou seja, da cidadania e da democracia.” (Couto; Yazbek; e Raichelis. 2017, p.63)

E com tal mudança causada na elaboração e execução de políticas sociais, mais diretamente da política de assistência social, é de se imaginar que as forças que antes ocupavam tal espaço, agora devendo ser profissionalizado e conduzido pelo Estado, passam a se mobilizar para não perder relevância social e poder.

Além disso, vale destacar que a dinâmica paradoxal entre a estruturação do que viria ser a Política de Assistência Social e o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) caminharam e disputaram a política com a configuração de Estado que no campo da economia e da administração pública vinha sendo implementado na adoção da perspectiva neoliberal e do gerencialismo.

Com a reforma gerencial implementada no Governo Fernando Henrique as condições de trabalho para a assistência social estarão também colocadas entre as que poderiam sair da responsabilidade exclusiva do Estado, e sua realização se dar por meio da terceirização, o que acabou por deixar tanto o serviço prestado, quanto a situação dos trabalhadores do setor em condições precárias.

Essa mudança em relação aos serviços auxiliares e os de apoio, mas próximos a atividades exclusivas do Estado, passam a ter, cada qual, um modelo contratual, o que rompeu com o Regime Jurídico Único elaborado na Constituição de 1988. Para além dos funcionários estatutários teríamos também o dos empregados públicos regidos pela CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas).

Tais mudanças implicam diretamente na própria organização do trabalho a ser efetuado, inclusive trazendo diferenças entre trabalhadores de um mesmo setor

no que tange responsabilidade, espaços de coordenação e diferenças salariais. É uma condição que interfere na organização de grupos de trabalho, planejamento e elaboração de estratégias, além de implicar em uma reflexão em como se dá a continuidade de programas mantendo conhecimento adquirido.

Em se tratando das mudanças trazidas por um marco direto acerca do trabalho na política de assistência social⁶, mas também pelas mudanças na administração pública e na contradição entre esses dois movimentos, vale pensarmos sobre as condições de trabalho que se criaram e como esse trabalho se desenvolveu.

Na década de 1990, vemos a inovação trazida pela LOAS, apontando a universalização de direitos e acessos a serviços, tendo o Estado como centralizador dessa da efetivação dessa política. Em paralelo temos o governo Fernando Henrique dando uma condução que ia em oposição ao preconizado na Lei Orgânica, tendo como exemplo a criação do Programa Comunidade Solidária⁷, que não tinha clara definição como política pública e atendendo a pressupostos neoliberais valorizando um caráter focalista em contraposição a universalidade definida pela LOAS e pela constituição de 1988. (Yazbek, 1995)

“A reforma neoliberal do Estado trouxe agregada a intensa campanha ideológica de desconstrução do Estado e de *tudo que é estatal*, em seus diferentes níveis de poder, atingindo diretamente as condições e relações de trabalho na esfera estatal. Essa ambiência neoliberal afetou também a imagem do servidor público junto à população e à opinião pública, instalando um clima desfavorável à recomposição e expansão da força de trabalho na administração pública.” (Couto, Raichelis, Yazbek. 2017, p.89)

Entendemos que a estruturação para a oferta de assistência social pelo Estado, como pensada a partir da redemocratização e da realização da nova carta constitucional, em 1988 se depara com o avanço do neoliberalismo pelo mundo e com uma agenda que contrastava como planejado em 1988. O serviço público, em geral, que demandaria ampliação do número de servidores e investimentos, passa a ser atacado. Para a especificidade da política de assistência social, demandante de grande número de trabalho humano, isso viria a ser suprido através das ferramentas neoliberais do gerencialismo implantado como a contratação de serviços a entidades

⁶ Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único da Assistência Social (Suas).

⁷ Programa instituído pela Medida Provisória n. 813, em 01/01/1995.

privadas da rede socioassistencial, a carência de servidores estatutários substituídos por contratações simplificadas. Um processo de precarização das condições de realização do trabalho e dos trabalhadores.

Pensando sobre como isso se manifesta nos municípios, veremos que tais recursos foram utilizados e a terceirização se torna a maneira que, no ideário gerencialista, permitiria mais flexibilidade de contratação, uma relação custo-benefício favorável, e a realização do serviço estarem sendo realizadas por entidades privadas com foco na atividade a ser realizada, porém cabe ressaltar que esse conjunto de entidades realizam esses trabalhos acessando o fundo público, ou seja, o Estado continua custeando a realização do serviço, mas com trabalhadores sob contratos mais precários.

"[...] a política de assistência social deveria compor um sistema integrado e amplo de proteção social, associada à política de previdência social e à saúde, o que foi inviabilizado desde a primeira rodada neoliberal dos anos 1990." (Silva, M. M., 2023. p. 147)

Vale destacar também algo no interior da política de assistência social que foi impactado pela Reforma Gerencial e que segue até os dias atuais. Ao percebermos a preocupação em profissionalizar e dar um planejamento para a execução da política de assistência social o espaço antes ocupado por ações filantrópicas tenderia a diminuir e isso acarreta disputa de posições, ainda mais em se tratando da possibilidade de participar na partilha do fundo público, visto a centralidade que o Estado passa a ter.

Em si a prática da assistência social é demandada a dar respostas muito céleres e isso impacta em como uma perspectiva pragmática pode vir a crescer dentro da análise e tomada de decisão e até mesmo construção de política pública, mas vale destacar o quanto tal abordagem se adequa bem a ação que era realizada na prática filantrópica. A possibilidade de se estabelecer uma ação que apresente a raiz, a causa dos problemas e propor soluções a partir daí entra em atrito com a necessidade de respostas imediatas.

"[...] confirmamos que algumas das questões postas ao Serviço Social requerem que o profissional seja capaz de dar respostas imediatas para a resolução de questões que não são possíveis de serem solucionadas na imediaticidade da prática profissional, visto que tratam das expressões da "questão social" como uma manifestação da

relação capital/trabalho, ou seja, tratam da estrutura desigual da sociedade capitalista” (Brandão, 2019. p. 77)

Com os governos do Partido dos Trabalhadores, o processo de organização e luta para a institucionalização da política de assistência social vai ganhar outra qualidade, mas ainda assentada no terreno administrativo formado pela Reforma Gerencial, até mesmo subordinando-se a essa estrutura criada durante os governos tucanos⁸.

"Se sob os governos petistas a centralidade da assistência social se deu em um contexto de privatização, precarização e subfinanciamento da saúde e incisões sobre vários direitos previdenciários, com a reforma de 2003, no período subsequente uma nova onda neoliberalizante sob governos ultraconservadores, inclusive de extrema-direita, as vias para reorganização da proteção social foram amplamente destruídas. (Silva, M. M., 2023. p. 147)

A partir de 2004, tem-se a aprovação de uma nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS-2004), se estabelece um momento de resistência dada pelo Conselho Nacional de Assistência Social às condições muito precárias dadas no governo anterior.

“A PNAS-2004 vai explicitar e tornar claras as diretrizes para a efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhada pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão de atenções socioassistenciais, em consonância com o preconizado na Loas e nas Normas Operacionais (NOBs) editadas a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestores Tripartite e Bipartites (CIT) e CIBs). À PNAS seguiu-se o processo de construção e normatização nacional do Sistema Único de Assistência Social (Suas), aprovado em julho de 2005 pelo CNAS (por meio da NOB n.130, de 15 de julho de 2005). O Suas está voltado à articulação do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação de rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil.” (Couto, Raichelis, Yazbek. 2017, p.67)

⁸ Tucano é a forma popular o qual o Partido Social da Democracia Brasileira é conhecido. Esse é o partido de Fernando Henrique Cardoso que governou a república Federativa do Brasil por dois mandatos que foram de 1995 até 2003.

Essa foi uma movimentação que de fato permitiu melhores condições para as forças políticas que entendiam a necessidade de direcionar para a realização de direitos, de justiça e entendendo o Estado como garantidor de tal realização e que essas forças políticas pudessem disputar a direção em todo o território, afinal vale lembrar que antes disso as perspectivas de atuação focalizada tiveram maior incentivo.

Mas vale também lembrar que para os trabalhadores e para a organização do trabalho público, o terreno que se manteve foi o da contrarreforma, onde a precarização da condição dos trabalhadores foi a tônica. Não só as condições dos trabalhadores, mas da própria organização do serviço público com a possibilidade das terceirizações, com o forte emprego de convênios com Entidades de Assistência Social Privadas Sem fins Lucrativos, entidades filantrópicas ligadas ao catolicismo e ao protestantismo brasileiro. Esse é um pouco o cenário da disputa do fundo público e da direção da política de assistência no Brasil após a redemocratização.

É crucial que haja proteção a destinação do fundo público para que se possa assegurar acesso a direitos sociais. No entanto, com ajustes fiscais e o encaminhamento de uma economia privatizante a partir de uma destinação de recursos para garantir parcerias público-privadas no âmbito da política de assistência social, o que traz implicações quanto ao processo de apropriação privada do fundo público, além de:

"[...] sério risco de uma retomada da perspectiva filantrópica, pela inanição imposta ao financiamento do SUAS pelo ajuste fiscal, que já vem sofrendo com falta de recursos." (Gama, Monnerat, Almeida, 2021. P. 111)

Outra ferramenta governamental que realiza tal transferência do fundo público para entes privados é a Desvinculação da Receitas da União, que retira do que foi destinado ao Orçamento da Seguridade Social.

"[...] recorrentemente apropriados pelo Governo Federal, por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU) que expropria recursos dessas políticas e transfere anualmente 30% do OSS para pagamento dos juros e amortizações da Dívida Pública." (Gama, Monnerat, Almeida, 2021. p.112)

Essa é uma situação que rebate no processo de ramificação da rede de atendimento, em que os municípios têm papel fundamental com a implementação dos

Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e dos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (Creas). Equipamentos da atuação direta do poder público na realização da assistência, mas que esbarra, em especial nos municípios médios, nas dificuldades de ter pessoal especializado e com as proteções que os estatutários possuem para realizar a política e não correrem o risco de pressão política advinda das disputas locais de poder.

1.4 Os programas de geração de renda na política de assistência social

Quando pensamos nos programas de emprego e renda após a promulgação da Constituição de 1988, e a Reforma Administrativa Gerencial e a consolidação do SUAS, vemos um foco na redução da pobreza e da desigualdade buscando reduzi-la com programas voltados para os mais necessitados dando ênfase aos programas de transferência de como o Bolsa Família, que proporcionaram assistência financeira direta às famílias em situação de vulnerabilidade. Há também uma perspectiva de combate ao trabalho informal: Foram implementadas políticas para promover a formalização do emprego, visando proteger os direitos dos trabalhadores e proporcionar maior segurança social.

Em diálogo com o ideário neoliberal há um conjunto de incentivos ao empreendedorismo e o desenvolvimento de pequenos negócios, incluindo acesso ao microcrédito e capacitação empresarial e a criação da figura do Microempreendedor Individual. Também foram criados programas de qualificação profissional e educação continuada para melhorar as habilidades dos trabalhadores e aumentar suas chances de inserção no mercado de trabalho formal.

Para o escopo deste trabalho a centralidade dos programas de transferência e/ou geração de renda no período dos governos federais do PT, por ser o período de elaboração do POT, mas também porque:

“Esse momento é marcado por mudanças quantitativas, mas, sobretudo, qualitativas na direção da construção de uma Política Pública de Transferência de Renda, de abrangência nacional” (Silva; Yazbek; e Giovanni. 2014, p.105).

Essa mudança de abordagem durante o governo Lula vai implicar mais diretamente para pensarmos como a política de assistência social, ao menos a vinculada aos programas de transferência e/ou geração de renda, vão se elevar a uma categoria estratégica de ação por parte do governo. Com o programa Bolsa Família, podemos dizer que havia um objetivo de construção de um programa que fosse uma política de Estado. Com a facilidade com que o programa foi encerrado durante o governo Bolsonaro e substituído pelo programa Auxílio Brasil. Temos assim indicações que o Bolsa Família não contava com o conjunto de proteções adequadas para o que seria um programa de Estado⁹.

A partir de 2003, o governo passa a ter no enfrentamento da fome e da pobreza uma prioridade e as políticas sociais aliadas a políticas econômicas eram as ferramentas adequadas para realizar essa agenda. A unificação de Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale-Gás e Cartão Alimentação, quatro programas existentes no governo FHC e a criação do Ministério do Desenvolvimento Social, em janeiro de 2004, dão a dimensão da mudança de perspectivas e orçamento para a política de assistência social.

No governo Lula podemos notar, apoiados na leitura de Silva, Yazbek e Di Giovanni (2014), um esforço para reconduzir as políticas sociais a um caráter universal, buscando no dirimir os problemas de concorrência e sobreposição de objetivos e público-alvo, desperdícios e rebatimentos negativos sem a existência de uma coordenação geral dos programas, ausência de planejamento gerencial, problemas com os municípios em relação à contrapartida, problemas relacionados ao Cadastro Único¹⁰, entre outros problemas. Mas esses esforços não indicam um abandono da focalização, visto inclusive serem os programas de transferência de renda inseridos nessa lógica focalizada e o principal programa do governo Lula ser dessa natureza.

Entre os encaminhamentos para a resolução desses problemas estavam a de corrigir os problemas do Cadastro Único, definir o papel da Caixa Econômica Federal como operadora e pagadora dos benefícios, a atualização do público-alvo e a

⁹ O governo Bolsonaro pôs fim ao Programa Bolsa Família com a Medida Provisória N° 1.061 de 9 de agosto de 2021.

¹⁰ O Cadastro Único é um *software* desenvolvido pela Caixa Econômica Federal, também chamado de CadÚnico, que coleta dados de famílias e de cidadãos em situação de baixa renda e objetiva auxiliar na organização e execução de políticas sociais, em especial os programas de assistência social e transferência de renda.

rediscussão do papel dos municípios quanto a manutenção de contrapartidas em ampliação de jornada e medidas socioeducativas e que os municípios tenham acesso a base de dados do CadÚnico para planejamento de ações locais. Esse último item é de especial interesse para analisarmos o POT, como veremos mais adiante.

A partir de 2011, com Dilma Rousseff (PT) na presidência da república, o enfoque passa ser a erradicação da miséria articulando para isso acesso a serviços, inclusão produtiva e geração de renda.

O Programa Operação Trabalho, em âmbito municipal e dois anos antes, buscava articular mais incisivamente os dois últimos dos eixos citados. Indico uma convergência de percepções da questão social mais demandante e como atuar sobre esse problema.

Programas sociais de geração de renda têm características que geram interesse político de atores diversos e se tornam objeto de disputa sobre seu controle. O Programa Operação Trabalho, como exemplo, acaba por configurar uma condição muito fértil para sua utilização sob critérios clientelistas e patrimonialistas, ou seja, que a distribuição das vagas de inserção no programa se tornaria um instrumento de fortalecimento do compadrio através da oferta de trabalho e renda.

Se na instância federal vemos a disputa entre dois projetos de sociedade manifestar-se no gerencialismo da contrarreforma gerencial se contrapondo ao caminho de construção de um Estado de Bem-Estar Social apontado na constituição de 1988, no campo Assistência Social isso se dará entre a determinação de políticas focalizadas, ao gosto neoliberal, em contraponto a perspectiva universalista que a profissionalização da assistência social luta para que se realize.

Na realização de políticas públicas pelos municípios veremos que programas com características de amortecimento imediato das condições de vulnerabilidade social, mas não das condições socioeconômicas que geram as condições coletivas de pauperização da população e dificuldades de inserção no mundo do trabalho.

Vele destacar que há uma discussão acerca do conceito de vulnerabilidade e o caráter contraditório que ele apresenta em relação ao conceito de universalidade:

"Este debate será de fundamental importância para realizar o contraponto existente no uso dos conceitos de risco e vulnerabilidade social na PNAS/2004 em contrapartida ao conceito de universalidade, onde buscar-se-á realizar apontamentos e perspectivas em torno da

possível incoerência teórica na utilização dos conceitos de risco e vulnerabilidade social no documento." (Moreira, 2020, p.20)

O conceito de vulnerabilidade social na política de assistência social brasileira enfrenta diversos desafios e problemas, pois há uma tendência à focalização na elaboração de programas e soluções, falta de integração entre os diversos programas e políticas sociais também contribui para a fragmentação e retira um caráter universal da política de assistência social. O caráter individualizante dessa perspectiva atrapalha a possibilidade de compreensão estrutural dos problemas sociais e, por conseguinte, atrapalha a elaboração de programas que possam auxiliar a dirimir esses problemas estruturais.

No caso teresopolitano do POT, vamos notar que tais características permitirão que o programa se mantenha pelo período de 14 anos, perpassando diversas gestões municipais, e com anos com ínfimas mudanças, inclusive com a proposta de mudança mais significativa apresentada, mas não realizada, se deu no dia 13 de setembro de 2022, no período pré-eleitoral, quando os então, prefeito Vinícius Claussen e presidente da Câmara de vereadores Leonardo Vasconcelos apresentaram conjuntamente um projeto de lei que estendia de 24 para 36 meses o tempo de permanência do beneficiário do POT no programa.

Isso indica a importância que o programa toma no município, tanto que sem passar por qualquer processo de avaliação, se apresenta a possibilidade de ampliar a duração do programa e que esse programa passou a ser entendido como estrutural na dinâmica do serviço público municipal¹¹.

¹¹ <https://netdiario.com.br/noticias/pot-por-ter-contrato-estendido-de-24-para-36-meses-em-teresopolis/>

2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TERESÓPOLIS

2.1 Caracterização do Município de Teresópolis

Teresópolis se localiza no interior do estado do Rio de Janeiro, na Serra Fluminense. Antes da ocupação colonial era local em que grupos indígenas ficavam em parte do ano. Em 1818, o comerciante português, George March, arrenda a fazenda de Sant'Anna do Paquequer e inicia um processo de exploração do local com plantação de leguminosas e cereais, além da criação de cavalos e ovelhas (Pereira, 2016).

Com o falecimento de March a fazenda é posta à venda e seus compradores dividem em lotes o território que foi sendo vendido para pessoas interessadas das do Rio de Janeiro.

"Sócios da firma Antônio Fernandes Coelho & Cia compraram grande parte das terras e revenderam em lotes a pessoas interessadas do Rio de Janeiro. Já o Coronel Polycarpo José Álvares adquire terras da antiga fazenda March e inicia o que seria a primeira planta da cidade." (Pereira, 2016. p.05 e 06)

Sua emancipação ocorre em 06 de julho de 1891, pelo decreto nº 280, de Francisco Portela, então governador do Rio de Janeiro. A freguesia torna-se município, passando a se chamar Teresópolis, desmembrando-se do município de Magé e com a construção da Estrada de Ferro se dará um impulso de urbanização, com um segundo ocorrendo justamente a partir da construção da estrada Rio-Teresópolis, em 1959 (Paranhos, 2011).

Outro momento que se destaca no processo de desenvolvimento de Teresópolis se dá no processo de redemocratização, tanto pelo novo papel dos municípios a partir de então, como também pela mudança na geração de políticos mais antigos, algo exemplificado pela vitória de Mário de Oliveira Tricano, em 1988, ele disputou as duas eleições seguintes saindo-se vitorioso. Até a sua derrota em 2008, para o médico Jorge Mário, que sob seu governo seria criado o Programa Operação Trabalho.

Segundo o Censo 2022 o município de Teresópolis conta com uma população de 165.123 pessoas, um crescimento de 0,07% em relação ao censo de 2010, que indicou uma população de 163.746 pessoas. Pelos dados do Munic/IBGE, a média salarial dos trabalhadores formais do município em 2020 era de 2,1 salários-mínimos, a mesma média que o município possuía em 2009. A população com ocupação formal corresponde a 22,5% do total de habitantes. O PIB per capita, segundo os dados apresentados em 2022 pelo IBGE, foi de R\$ 31.301,05. No período da criação do Programa Operação Trabalho o PIB per capita era de R\$ 17.684,31.

O município conta com 101 escolas de ensino fundamental, com 20.840 matrículas e 22 escolas de ensino médio, com 5.684 matrículas. São 1,100 docentes do ensino fundamental e 473 do ensino médio. A rede pública fundamental possui 5,7 pontos na nota dos anos iniciais no IDEB e 5,1 pontos nos anos finais¹²

Quanto às fundações privadas ligadas ao setor da assistência social havia 20 unidades identificadas em 2016. Não foram encontrados dados mais recentes¹³. Essas vinte entidades eram sem fins lucrativos e o conjunto delas possuía um número de 98 trabalhadores assalariados.

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) conta com cinco unidades dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) duas unidades do CRAS que são volantes e uma unidade do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Dentre os serviços, programas e ações da SMDS estão os Conselhos Tutelares 01 e 02, a Carteira do Idoso, o Programa Operação Trabalho, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, o Serviço Especializado em Abordagem Social, o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), Programa Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚnico), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e os Benefícios eventuais de Auxílio Alimentação, Auxílio Viagem, Auxílio Moradia, Auxílio Funeral e Auxílio Natalidade.

¹² <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/teresopolis/pesquisa/40/30277> Fonte: Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP - Censo Educacional 2021

¹³ Desde 2018 o Relatório Anual de Gestão não é encaminhado ao Conselho de Saúde e não configura nos dados do Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão do SUS (SARGSUS).

Sendo nas secretarias municipais de Desenvolvimento Social e de Educação que o Programa Operação Trabalho se organiza, a primeira como gestora e a segunda como a que maior número de beneficiários incorpora nos postos de trabalho, é importante ter a dimensão da estrutura de ambas nos últimos anos no município.

Teresópolis passou por profundos impactos ocasionados por mudanças políticas a partir das eleições de 2008, quando foi eleito para prefeito o médico Jorge Mário Sedlacek pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Esse foi o governo que criou o Programa Operação Trabalho no final de 2009, e por isso entendemos importante apresentar esse breve histórico do processo eleitoral e também da organização da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, desse período até os dias atuais.

Recebendo 45,97% dos votos Jorge Mário derrotou o ex-prefeito Mário Tricano, do então Partido Progressista (hoje Progressistas) que recebeu 27,49% dos votos e do ex-vereador e ex-presidente da câmara de vereadores, José Carlos Faria, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), que obteve 26,54% dos votos.

Parece uma simples eleição, mas depositar os votos em um candidato do PT, mesmo que esse não tivesse um histórico dentro da sigla, e se contrapondo um político em ascensão como Faria e o principal político teresopolitano naquele momento, que era Mário Tricano, parecia apontar que a sociedade apresentava desejos de mudança da dinâmica comum ou que adotou uma perspectiva de alinhamento com os governos federal e estadual.

Depois de duas décadas de vitórias eleitorais, Tricano sofre sua primeira derrota eleitoral e com uma diferença expressiva de votos, além de ser para um partido configurado um espectro oposto ao seu. A direção da população teresopolitana em apoiar uma gestão petista na prefeitura configurava algo novo.

É com Jorge Mário, em seu primeiro ano de governo, que se elaborará o Programa Operação Trabalho, em 2009, e será posto em prática a partir de 2010. Infelizmente não há memória dos dados do programa em seus primeiros anos.

No meio do mandato de Jorge Mário, no mês de janeiro de 2011, Teresópolis sofreu com uma catástrofe que marcou seus caminhos a partir de então. Na madrugada do dia 11 para o dia 12 de janeiro de 2011, a região serrana do Estado do Rio de Janeiro sofreu uma forte chuva que gerou escorregamento de encostas em que muitas pessoas viviam, assim como uma enorme elevação do nível da água dos

rios. Em Teresópolis, tal acontecimento causou a morte de centenas de pessoas, a destruição de habitações e bairros inteiros.

"[...] as perdas foram imensas: mais de 900 mortos, cerca de 350 desaparecidos e milhares de desabrigados, além de graves danos à infraestrutura, à economia e à geografia da região afetada." (Tavares e Amorim, 2011, p.01)

Meses depois, fortes denúncias de má utilização do dinheiro vindo para auxílio dos cidadãos e um esquema de propina nos contratos emergenciais¹⁴, geraram revolta na população e levou ao impeachment do então Prefeito Jorge Mário. Era uma combinação de catástrofe ambiental e política que se iniciava.

A partir desse momento o município viveu uma instabilidade política com seis prefeitos assumindo o posto do final de 2011 até 2018, com o falecimento do recém-empossado prefeito Roberto Pinto, posteriormente assume a prefeitura o presidente da câmara, Arlei Rosa, que disputou e venceu as eleições de 2012, mas é afastado do cargo com suspeitas de enriquecimento ilícito¹⁵ e com um aumento exorbitante da dívida do município com o fundo de previdência dos servidores municipais, o Tereprev¹⁶.

Com a eleição extemporânea que elegeu o prefeito Vinícius Claussen para um mandato até 2020, se iniciou uma estabilização. Ele se reelege para cumprir um mandato até 2024, porém um mandato longe de ser tranquilo e que sofre com muitas contestações acerca de seus projetos, reprovações de suas contas pelo Tribunal de Contas do Estado^{17 18} e lidar com a pandemia da Covid 19.

Quadro 1 – Denominação das Secretarias vinculadas à política de assistência social, por prefeito, partido político de cada prefeito, período de gestão de cada prefeito,

¹⁴ Matéria do jornal O Correio Braziliense:

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2011/08/08/interna_politica,264603/empresa-rio-confirma-a-cpi-cobranca-de-propina-em-contratos-de-teresopolis.shtml

¹⁵ Matéria do Portal G1: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/02/mp-investiga-suposto-enriquecimento-ilicito-do-prefeito-de-teresopolis.html>

¹⁶ Matéria do Portal G1: <https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2015/10/prefeito-de-teresopolis-rj-e-cassado-por-ma-administracao-de-recursos.html>

¹⁷ Matéria do jornal O Dia: <https://odia.ig.com.br/colunas/informe-do-dia/2022/12/6542026-rejeicao-de-contas-e-inelegibilidade.html>

¹⁸ Matéria do jornal O Diário de Teresópolis: <https://netdiario.com.br/noticias/contas-do-prefeito-de-teresopolis-reprovadas-no-tce-serao-julgadas-dia-13-de-dezembro/>

período de gestão de cada secretário/a e pelo responsável pela secretaria no período de 2009 a 2023.

Secretarias responsáveis pelo POT por gestão municipal					
Secretaria	Prefeito	Partido Político	Gestão	Período	Responsável pela secretaria
Secretaria de Desenvolvimento Social	Jorge Mário	PT Nenhum	1/1/2009 a 5/8/2011	2009-2011	Rudimar Caberlon
				2011	Dione Soares Manetti
	Roberto Pinto	PR	5/8/2011 a 7/8/2011	ago. 2011	Miqueias Nepomuceno
				Arlei Rosa	MDB
	Márcio Catão	PSD	29/10/2015 a 20/1/2016		
				jan. 2016	Tania Iorio
Mário Tricano	Progressistas	21/1/2016 a 4/4/2018	2016-2018	Carla Tricano	
			Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Direito da Mulher	Pedro Gil	Progressistas
Secretaria de Desenvolvimento Social	Vinicius Claussen	Cidadania PSC	3/07/2018 em diante	2018-2020	Marcos Jaron
				2020-2023	Valdeck Antonio do Amaral
Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos - 13/09/2023				desde 2 fev 2023	Eliane de Moraes Leite

Fonte: Quadro elaborado pelo próprio autor a partir de informações levantadas na pesquisa documental, 2023.

Na conturbada década de 2011 a 2020, para Teresópolis, vemos uma constante troca de secretários. Essas trocas constantes implicam não implicar na forma como a política de assistência será realizada no município, inclusive com o POT ganhando força com o passar dos anos por sua resposta rápida as demandas urgentes de emprego e renda. Vale destacar aqui que das pessoas que das pessoas que foram secretárias e secretários de desenvolvimento social, somente Margareth Rosi e Eliane Leite são assistentes sociais.

O Programa Operação Trabalho foi criado no ano de 2009, pelo governo do prefeito Jorge Mário, eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT), quando a Secretaria de Desenvolvimento Social teve como secretário em quase todo o período Rudimar Caberlon¹⁹. Não há dados na prefeitura que tratem do programa nesse período.

A catástrofe climática de 2011 provocou inúmeros deslizamentos, desabrigando famílias inteiras e vitimando centenas de pessoas. Esse acontecimento provocaria uma grande instabilidade política no município, a começar pela saída de Rudimar da Secretaria - mas se mantém no governo na Secretaria de Administração - e a entrada, por pouquíssimo tempo, de Dione Manette²⁰, que vinha como indicação do Partido dos Trabalhadores²¹.

Sob a acusação de desvio de verbas que eram destinadas para o socorro dos atingidos pelas chuvas de janeiro de 2011, Jorge Mário sofre o impeachment e assume a prefeitura o vice-prefeito Roberto Pinto²², que falece dois dias depois²³ fazendo assim com que o então presidente da Câmara de vereadores, Arlei Rosa²⁴ assumisse a prefeitura.

Arlei teve como Secretária de Desenvolvimento Social Graça Granito²⁵, em quase todo o período em que foi prefeito e Cleiton Pimentel²⁶ nos últimos cinco meses de seu governo, quando o prefeito também sofre um impeachment e assume a prefeitura o seu vice, Márcio Catão²⁷, mantendo Cleiton Pimentel na pasta.

Na administração do prefeito Arlei Rosa, nos anos de 2014 e 2015 se nota o primeiro aumento significativo do custeio do programa na SMDS, que sai dos 21, 60%

¹⁹ Rudimar Caberlon foi Secretário de Administração, Secretário de Desenvolvimento Social e Secretário de Planejamento durante o governo de Jorge Mário.

²⁰ Dione Manete foi secretário de Desenvolvimento Social de fevereiro à agosto de 2011.

²¹ Reportagem de Portal Terê, de 19 de fevereiro de 2011 em:

https://www.portaltere.com/noticias/notictere01266_110218.htm

²² Roberto José Pinto, conhecido como Robertão, era vice-prefeito do prefeito Jorge Mário e com seu impeachment, assume a prefeitura em 05 de agosto de 2011, mas acaba falecendo em 07 de agosto de 2011, ocupando o cargo por apenas dois dias.

²³ Fonte: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2011/08/prefeito-de-teresopolis-morre-dois-dias-depois-de-tomar-posse.html>

²⁴ Arlei Rosa foi presidente da Câmara de Vereadores de Teresópolis e assumiu o posto de prefeito do município em 7 de agosto de 2011, após a crise política instaurada pelo afastamento do titular Jorge Mário Sedlacek e o falecimento do suplente Roberto Pinto dois dias após assumir o cargo. Foi eleito prefeito em 7 de outubro de 2012. Em 29 de outubro de 2015 é afastado do cargo assumindo, em seu lugar, o vice Márcio Catão.

²⁵ Graça Granito foi secretária de Desenvolvimento Social entre 2011 e 2015.

²⁶ Cleiton Pimentel foi Secretário de Desenvolvimento Social de agosto à dezembro de 2015.

²⁷ Márcio Catão foi administrador de formação, vice-prefeito de 2012 à 2015, quando assume a prefeitura por conta do afastamento do então prefeito Arlei Rosa. Falecido em 28 de janeiro de 2023.

de 2013, para 29,93% em 2014 e 31,29% em 2015²⁸. Nenhuma alteração na lei foi encontrada.

Em 2016, assume Mário Tricano, político tradicional da cidade, que já havia sido prefeito outras três vezes (1989 – 1993; 1997 – 2000; 2001 – 2003; de janeiro a dezembro de 2016; e 2017 – 2018), mas não fica no cargo muito tempo, pois no ano de 2008 havia sido condenado na Lei da Ficha Limpa²⁹ por abuso de poder. Ele disputa a eleição e foi eleito com um recurso judicial, que não foi mantido pelo Supremo Tribunal Federal.

Enquanto Tricano esteve no poder houve uma forte diminuição do custeio do POT, que passa 22,76% do total do orçamento. Mas já em 2017 ele retoma um patamar de crescimento passando corresponder a 33,96% do orçamento. Nenhuma mudança na lei aconteceu nesse período³⁰.

Com a saída de Mário Tricano uma eleição suplementar é convocada e é quando é eleito pela primeira vez o atual prefeito do município, Vinícius Claussen. Nesse primeiro mandato de dois anos ele teve Marcos Jaron como Secretário de Desenvolvimentos Social.

Sendo reeleito em 2020, Claussen nomeou Valdeck Amaral como secretário da pasta, sendo substituído em fevereiro de 2023, pela assistente social Eliane de Moraes Leite.

Em 2018, ano em que Pedro Gil estava interinamente na prefeitura, por ser o presidente da Câmara de Vereadores se apresenta uma nova queda, quando esse custeio representará 25,96% do orçamento da SMDS. Com Vinícius Claussen vemos um crescimento constante desses percentuais que passam para 36,36% em 2019, 42,21% em 2020 e finalmente em 2021 alcançando 52,23% do orçamento da secretaria³¹. Pequenas mudanças ocorreram na lei, mas que não mudam seu caráter, como veremos no capítulo III.

²⁸ Fonte: Processo administrativo 8- 102.045/2022

²⁹ Lei Complementar nº. 135 de 2010, que torna inelegível por oito anos um candidato que tiver o mandato cassado, renunciar para evitar a cassação ou for condenado por decisão de órgão colegiado, mesmo que ainda exista a possibilidade de recursos.

³⁰ Fonte: Processo administrativo 8- 102.045/2022

³¹ Ibidem

2.2 O Programa Operação Trabalho (POT) em Teresópolis

O POT foi criado através da Lei Municipal nº 2.845/2009 no governo do ex-prefeito Jorge Mário. No ano seguinte a sua criação, 32,2% da população recebia $\frac{1}{2}$ salário-mínimo (IBGE, 2010). Esse era o contingente de pessoas que estava em alguma condição de precariedade salarial, para quem um programa como o Programa Operação Trabalho seria um importante instrumento de melhoria da condição de vida. No correr da década de 2010 o programa cresceu e tornou-se uma importante política pública do município.

O Programa Operação Trabalho é entendido, dentro do que foi apresentado até então, como uma política social que busca integrar geração de renda por inclusão produtiva, visto que foi inicialmente pensada primordialmente a ressocialização das pessoas em situação de rua, egressos do sistema prisional e pessoas em vulnerabilidade (Teresópolis, 2009).

A elaboração de um programa que se estabeleça na perspectiva de dar conta de problemas sociais assentados em causalidades estruturais de impacto coletivo a partir de ações de alcance individualizado por transformar o programa num “amortecedor” das condições geradas pela questão social vigente sob o capitalismo contemporâneo no Brasil.

Ao atentarmos para os objetivos do programa podemos notar que se alinham as condições de fornecer as condições mínimas de sobrevivência, se possível, de inserção no mercado de trabalho e garantir reprodução do capitalismo contemporâneo (Teresópolis, 2009).

A própria leitura da realidade social a partir do indivíduo, vinda a partir do conceito de vulnerabilidade social aponta para as soluções propostas no Programa Operação Trabalho, quando de sua elaboração, que é garantir a geração de renda para o indivíduo a partir de uma condição de trabalho precário fornecido pelo próprio município apontam a direção que o programa tem.

A Secretaria de Desenvolvimento Social tem a responsabilidade sobre os critérios que habilitam as pessoas como beneficiários do POT através de critérios postos na Lei 2.845 de 26 de novembro de 2009, como ser residente por no mínimo dois anos no município, estar desempregado e sem receber seguro-desemprego, ser

de família de baixa renda, ser pessoa em situação de rua, ou seja, critérios que indiquem uma condição de vulnerabilidade econômica e social, mas que tem forte relação com a ideia de inserção no mundo do trabalho (Teresópolis, 2009).

Na lei original, de 2009, há um critério de prioridade para a entrada no programa, que segue a ordem de ter maior tempo de desemprego, ser morador de rua, menor grau de escolaridade, integrar família com filhos de até 23 meses em condição de desnutrição, famílias monoparentais, famílias com filhos e/ou dependentes sob proteção do Estatuto da Criança e do Adolescente, condições de moradia, pessoas com deficiência, egressos do sistema penitenciário, morar próximo ao local onde trabalhará.

Algumas alterações foram realizadas em 2019, mas nada que alterasse o caráter de atender pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e social, em especial, causadas pelo desemprego, mas dando mais segurança ao definir a necessidade dos requerentes a integrarem o programa estarem no Cadastro Único da Assistência Social e também que mulheres vítimas de violência doméstica e familiar e encaminhadas pela Secretaria de Defesa dos Direitos das Mulheres do município tivessem prioridade (Teresópolis, 2009).

Como apresentado pela Secretaria Municipal de Educação, na resposta ao Requerimento 128/2022 denominada Processo Administrativo 9- 102.045/2022, em 2020 e 2021 o grau de escolaridade pode indicar alguma problematização sobre se estaria de fato o programa restrito a essas pessoas, dado a escolaridade não definir se uma pessoa está ou não em uma condição de vulnerabilidade, porém aponta para maior propensão a tais condições o quanto menor é a escolaridade da pessoa.

No entanto, analisando os mesmos dados apresentados no Processo administrativo 8- 102.045/2022, não podemos dizer que o programa não atenda mais aos cidadãos em condição de extrema vulnerabilidade, mas que houve um a ampliação do perfil populacional atendido, visto que houve um aumento muito expressivo dos beneficiários do programa entre os anos de 2021 e 2022, em todas as faixas de escolaridade apresentadas que vão dos não alfabetizados aos que possuem pós-graduação em nível de especialização, conforme evidencia a figura 01.

Figura 01 – Número de beneficiários do POT por escolaridade

POT POR ESCOLARIDADE

GRAU DE ESCOLARIDADE/ANO	2020	2021
ESPECIALIZAÇÃO	1	1
SUPERIOR	24	45
MÉDIO	320	422
FUNDAMENTAL	137	254
FUNDAMENTAL INCOMPLETO	55	413
NÃO ALFABETIZADO	1	2

* QUANTITATIVO EXTRAÍDO DE DEZEMBRO DE CADA ANO REFERIDO

POT POR FAIXA ETÁRIA

ANO/FAIXA ETÁRIA	18 A 19 ANOS	20 A 59 ANOS	ACIMA DE 60 ANOS	TOTAL
2021	20	1093	24	1137

* QUANTITATIVO EXTRAÍDO DE DEZEMBRO DE CADA ANO REFERIDO

Câmara Municipal de Teresópolis
Fls. 21

Assessoria Técnica - AT/SELEÇÃO DE BENEFICIÁRIOS
Prestador de serviços em atendimento ao processo administrativo nº 102.045/2022, a partir de 08/12/2022, e demais atos administrativos.

Câmara Municipal de Teresópolis
Fls. 24

Fonte: Prefeitura de Teresópolis. Processo administrativo 8- 102.045/2022.

De 2020 a 2021, o número de beneficiários não alfabetizados sobe de 1 para 2; o salto daqueles com o ensino fundamental incompleto, o mais expressivo crescimento, foi de 55 para 413 beneficiários, já entre aqueles que tinham o ensino fundamental completo os números foram de 137 em 2020 para 254 em 2021; entre os possuidores de ensino médio completo os números vão de 320 à 422 de um ano para o outro; entre os beneficiários que tinham nível superior um salto bastante significativo de 24 para 45; já entre os que possuíam especialização e o número foi o único que não teve crescimento tendo 1 beneficiário em cada ano.

Observa-se nesse sentido um direcionamento do público atendido pelo POT que abrange diferentes níveis de escolaridade. Porém o mais significativo é o aumento do total de pessoas atendidas passando de 538 em 2020 para 1.137 em 2021, um aumento de 53% no período de um ano.

Outra característica importante é o fato de ser um programa municipal é que desde sua elaboração até sua realização, inclusive quanto aos recursos financeiros para o custeio do programa. Isso dialoga com o que foi apresentado no primeiro

capítulo, sobre o papel que os municípios passaram a ter quanto a políticas de transferência de renda, a partir da década de 1990.

O Programa Operação Trabalho é um programa realizado pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Município de Teresópolis no primeiro ano do então prefeito Jorge Mário e o programa começou a funcionar de fato a partir de 2010, porém só há dados disponíveis acerca dos custos do programa a partir de 2013.

Quadro 2 – Orçamento e custeio do POT na SMDS

Orçamento e Custeio do POT - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social									
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Orçamento*	9,470	10,310	9,108	7,670	7,942	9,576	9,739	10,176	9,076
Custeio do POT*	2,045	3,086	2,850	1,747	2,697	2,486	3,541	4,295	4,740
Custeio em relação ao Orçamento	21,60%	29,93%	31,29%	22,78%	33,96%	25,96%	36,36%	42,21%	52,23%
* em milhões de reais									

Fonte: Prefeitura de Teresópolis. Processo administrativo 8- 102.045/2022

A evolução do Programa Operação Trabalho no município se dá principalmente no número de beneficiários e no aumento de seu custeio para as secretarias responsáveis. Para efeito de análise do custeio e do quanto representa em percentuais, somente dos beneficiários do POT lotados na Secretaria de Desenvolvimento Social, saímos de 2013 com R\$9.470.318,00 orçado, R\$2.045.285,02 empenhado, tendo assim a participação de 21,60% do valor orçado da secretaria, para em 2021 termos orçados para a SMDS R\$9.075.616,00, do que foi empenhado para o programa temos a quantia de R\$4.740.461,18, correspondendo a 52,23% dos recursos. É um grau de participação orçamentária bastante significativo. E um crescimento percentual dessa participação no custeio para os trabalhos da secretaria³². Ou seja, há aqui um crescimento de 30,60% no recurso empenhado do

³² Dados adquiridos através da solicitação nº228/2022 do vereador Diego Barbosa (CIDADANIA). a Secretaria de Desenvolvimento Social informou que “por mudanças de sistema utilizado pela Prefeitura Municipal de Teresópolis, não temos mais acesso às informações referentes aos anos de 2010, 2011 e 2012, não sendo possível coletar os dados do que foi orçado e empenhado em tais anos.”. (Folha 06)

total orçado na secretaria num período e 9 anos. Mesmo considerando correções inflacionárias, o que temos é um aumento de custeio que se desloca de 1/5 para mais da metade dos gastos da secretaria em menos de uma década.

Segundo o Plano Municipal de Assistência Social 2022-2025, o POT está inserido na rede assistencial do município na Proteção Social Básica, tendo como público-alvo os cidadãos que estejam em condição de vulnerabilidade (Teresópolis, 2021)

Os recursos para seu financiamento são recursos próprios do município provenientes dos Recursos 1500100 - Não Vinculados – Impostos, ou seja, são recursos que não vem de nenhum fundo ou recurso estadual ou federal. Há indicação, no Plano Municipal de Assistência Social que o Programa também receberia – ou teria direito – de receber parte do Fundo Municipal de Assistência Social, porém, por não haver detalhamento maior no documento e nenhuma outra fonte pareceu indicar, não foi possível identificar se de fato isso ocorre (Teresópolis, 2021).

Sobre a relação do Programa Operação Trabalho e o Plano Municipal de Assistência Social, ele é mencionado somente duas vezes em duas tabelas, uma delas na seção de Metas e Ações Estratégicas Estabelecidas e na seção que trata de financiamento em que aparece que a discriminação dos recursos próprios e com cofinanciamentos estadual e federal (Teresópolis, 2021).

Tendo 2021 como o ano base o plano indica que Recurso Municipal de R\$6.686.452,00; Recurso Estadual de R\$743.088,87; e R\$1.623.609,98 do recurso federal, totalizando R\$9.053.150,85. Isso para o PISO BÁSICO – PAIF/CRAS (PSB), Benefícios eventuais/Transferencia de Renda Municipal (POT)

Pelos dados apresentados no Quadro 1 notamos que não há um aumento constante do orçamento total da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social em relação ao custeio do Programa Operação Trabalho, o que pode sinalizar que o programa passou a ser, com o passar do tempo, o programa com maior importância na Secretaria, em termos de destinação do orçamento.

A Secretaria de Desenvolvimento Social é a instância responsável pela organização, escolha daqueles que serão atendidos pelo programa, assim como pela distribuição dos beneficiários do POT para atuarem nas secretarias e Organizações Não Governamentais (Ong's) que absorvem esses trabalhadores, com exceção a Secretaria Municipal de Educação.

Figura 2 – Beneficiários do POT da SMDS por entidade

Estado do Rio de Janeiro
Prefeitura Municipal de Teresópolis
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

Ordem Decrescente de Beneficiários atendidos
por Secretaria

Nº	Secretaria	Quantidade de beneficiários
1	Secretaria Municipal de Serviços Públicos	126
2	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social	84
3	Secretaria Municipal de Segurança Pública	38
4	Secretaria Municipal de Agricultura	30
5	Secretaria Municipal de Saúde	26
6	Secretaria Municipal de Turismo	25
7	Secretaria Municipal de Obras Públicas	16
8	Secretaria Municipal de Cultura	16
9	Secretaria Municipal de Administração	12
10	Secretaria Municipal de Meio Ambiente	9
11	Kairós	6
12	Fundação de Apoio à Escola Técnica FAETEC	6
13	Secretaria Municipal da Mulher	6
14	Secretaria Municipal de Procuradoria Geral	5
15	CAPETTE	5
16	Secretaria Municipal de Defesa Civil	4
17	Poder Judiciário	4
18	Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego	4
19	APAE	4
20	Secretaria Municipal de Esporte e Lazer	3
21	Ouvidoria	3
22	Lar Tia Anastácia	3
23	TEIAA	3
24	Ciência e Tecnologia	2
25	Fazenda	2
26	Planejamento	1
27	ASSIND	1

Adaptado por 2 pessoas: CIBIA ALICE PEREIRA NEVES e IRACEMA TOLEDO TORRES MOTTA BRAGA
Data de criação: 10/05/2022 10:00:00
Arquivo: Assind - Beneficiarios - 10/05/2022 10:00:00

Camara Municipal
C.F.L.S. 01

Digitalizado com CamScanner

Fonte: Prefeitura Municipal de Teresópolis. Processo administrativo 8- 102.045/2022.

Como apresentado na Figura 2, são 27 entidades, entre secretarias municipais e Ong's, que utilizam do trabalho de beneficiários do Programa Operação Trabalho, sendo a que alocava, em 2022, o maior número de beneficiários era a Secretaria de Serviços Públicos.

É importante salientar que são 19 secretarias municipais demandantes, sendo o poder público municipal o principal espaço de trabalho dos beneficiários. Temos 06 Ong's atuantes no município e a presença do governo do Estado do Rio de Janeiro, através da Faetec e até do poder judiciário.

Dos 444 beneficiários, 412 trabalhavam diretamente para o poder público municipal, as Ong's atuantes no município contavam com 22 beneficiários, a Faetec com 6 e o Poder Judiciário contou com 4 trabalhadores do Programa Operação

Trabalho em 2022. Um indicativo de que é na esfera do poder público municipal que a larga maioria está lotada em termos de espaço de trabalho dos beneficiários.

Sobre o formato contratual de vínculo de trabalho, ele se dá apenas a partir da assinatura de um Termo de Compromisso e Responsabilidade firmado entre o beneficiário e a entidade contratante, prevendo um período de 12 meses de trabalho prorrogável por mais 12 meses com uma carga horária de 7h diárias e/ou 35h semanais. O valor do auxílio pago pelo programa foi definido em um salário-mínimo vigente³³, conforme a Lei municipal 2.845, de 2009, que criou o programa. Embora se tenha aumentado o quantitativo de beneficiários do programa, desde a sua aprovação não houve aumento real do valor pago pelo benefício, a não ser em decorrência do aumento do valor do salário-mínimo federal definido por lei.

Como consta no Termo de Compromisso e Responsabilidade³⁴, ao beneficiário do Programa não é gerado nenhum vínculo empregatício ou profissional com a Prefeitura de Teresópolis, assim como não há garantia a nenhum direito trabalhista como 13º salário, FGTS, hora-extra, férias proporcionais, entre outros. Deste modo, não os beneficiários não são entendidos como servidores, mesmo que estejam cumprindo funções existentes na estrutura administrativa das diferentes secretarias onde são lotados. Destarte não contabilizam e nem entram em qualquer estatística sobre o setor público, seja da própria prefeitura, seja nas realizadas pelo IBGE.

Outro aspecto importante é o fato de os beneficiários não estarem na folha de pagamento, o que faz com que esse gasto não seja contabilizado para efeito de análise da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que limita em até 60% os gastos com pessoal nos Estados e municípios. Ainda que não se tenha como comprovar essa relação não se pode deixar de comentar que tal fato favorece em muito a gestão municipal do ponto de vista da prestação de contas. Entende-se, essa forma de contabilizar os gastos com pessoal que, a despeito dos objetivos do programa, realizam em parte funções para as quais a prefeitura não contrata diretamente e nem realiza concursos públicos como um elemento de peso para entender a expansão de beneficiários e o aumento da participação desses trabalhadores no setor público municipal (Brasil, 2000).

³³ Na lei original constava um auxílio de um salário-mínimo e meio. Ver Anexo I.

³⁴ Ver Anexo II.

O programa acabou por assegurar que o município tenha os trabalhadores para realizar determinadas funções vinculadas, ainda que indiretamente ou em atividades de apoio, à oferta de serviço público e ao mesmo tempo não descumprir a LRF.

O aumento de beneficiários nessas condições se coaduna com o incentivo e a arquitetura administrativa gerencialista incentivada a partir da década de 1990, pois permitia não descumprir a LRF³⁵, manter a oferta de serviço público, mas em condições mais precárias, e também gradativamente diminuir o quantitativo de estatutários, visto somente ter havido dois concursos no município, sendo que o último, em 2021, foi exclusivo para professores, ou seja, exclusivo à Secretaria de Educação.

Em se tratando da Secretaria de Educação, vale abriremos um destaque que além de servir de reforço para o argumento apresentado indica a particularidade que o POT assume no âmbito desta secretaria.

Quadro 3 – Orçamento Total da SME e de custeio do POT da SME em milhões de reais e seu respectivo percentual no período de 2016 a 2021.

Secretaria Municipal de Educação						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Orçamento Total SME*	58,203	52,931	57,895	67,096	61,473	71,287
Custeio do POT*	4,083	4,371	5,106	7,226	7,953	8,058
Custeio em relação ao Orçamento	7,02%	8,26%	8,82%	10,77%	12,94%	11,30%

Fonte: Quadro elaborado pelo próprio autor a partir de dados contidos no Processo administrativo 9-102.045/2022 da Prefeitura Municipal de Teresópolis.

Observa-se a partir dos dados constantes no quadro que ocorreu um acréscimo do percentual de recursos do POT no montante do destinado para a SME de 7,02% para 11,30% no período de cinco anos. A participação do POT além de ter

³⁵ Lei Complementar nº 101/2000, foi criada com a justificativa de controlar os gastos da União, estados, Distrito Federal e municípios, condicionando-os à capacidade de arrecadação de tributos desses entes políticos. É uma lei vinculada às premissas definidas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional de controle de gastos públicos.

crescido indica que desde o primeiro momento ele se constituiu num importante pilar de sustentação do pagamento de pessoal da secretaria.

Em se tratando dos gastos anuais com os beneficiários do POT, faremos aqui o comparativo dos anos de 2014 e 2021, quando no primeiro ano citado a Secretaria Municipal de Educação teve um total de gastos de R\$ 889.748,57; dando um salto para em 2021 a SME ter gastos com o pessoal do POT no montante de 8.058.267,31³⁶.

Figura 3 – Beneficiários do POT na SME de junho a dezembro de 2013 por sexo

QTD	AnoRef	MesRef	Descricao
164	2013	6	Feminino
23	2013	6	Masculino
166	2013	7	Feminino
22	2013	7	Masculino
168	2013	8	Feminino
21	2013	8	Masculino
167	2013	9	Feminino
21	2013	9	Masculino
177	2013	10	Feminino
21	2013	10	Masculino
178	2013	11	Feminino
21	2013	11	Masculino
178	2013	12	Feminino
20	2013	12	Masculino

Fonte: Prefeitura Municipal de Teresópolis. Processo administrativo 9- 102.045/2022.

Da passagem do Quadro 03, que apresenta o quantitativo de beneficiários que o programa teve em 2013, para quantitativo de beneficiários do POT em 2022, percebemos o crescimento que o programa teve em termos de oferta de trabalho no município.

³⁶ Ver ANEXO

Figura 4 – Beneficiários do POT pela SME de março a agosto de 2022 por sexo

1347	2022	3	Feminino
81	2022	3	Masculino
1379	2022	4	Feminino
82	2022	4	Masculino
1473	2022	5	Feminino
88	2022	5	Masculino
1503	2022	6	Feminino
95	2022	6	Masculino
1480	2022	7	Feminino
97	2022	7	Masculino
1500	2022	8	Feminino
102	2022	8	Masculino

Fonte: Prefeitura Municipal de Teresópolis. Processo administrativo 9- 102.045/2022.

Nos dados apresentados pela Secretaria de Educação vemos um expressivo aumento de beneficiários atuando no setor se compararmos os números referentes aos anos de 2013 e 2022, tendo em junho de 2013 a SME 187 beneficiários, sendo 164 mulheres e 23 homens; já em agosto de 2022 a secretaria passou a contar com 1.602 beneficiários, sendo 1.500 mulheres e 102 homens.

Esses beneficiários atuam como auxiliares gerais, cuidadores de crianças PCD, inspetores e principalmente como agentes de creche. Nenhum deles é denominado nessas funções, mas é o trabalho que realizam nas escolas e creches do município.

O que vemos é a criação de um instrumento que pode ter servido para adiar a realização de concursos públicos, visto a possibilidade de manter trabalhadores a um baixo custo para realizar o serviço e não criando riscos de punição pela LRF.

Entendemos como uma prática que prejudica o funcionamento do serviço público, pois atende precariamente os critérios de formação para o trabalho e cria um contingente populacional, que mesmo agora tendo um trabalho formal, é de uma dimensão salarial apeguada e com condições de precariedade de direitos preocupantes. São essas condições que dialogam com a contrarreforma gerencial ocorrida a partir dos anos de 1990, no Brasil.

"Falamos de uma política de ajustamento que trazia (traz) condicionantes institucionais para órgãos públicos dos mais diversificados setores e níveis de governo, forjando um exoesqueleto

estatal em que, oficialmente, a gestão pública é submetida aos pressupostos do ajuste macropolítico. Para tanto, os organismos multilaterais investiram na internacionalização de mecanismos e técnicas mercantis, os quais foram se plasmando no modus operandi dos Estados nacionais. Para a efetivação dessa forma de ser estatal, fazia-se mister investir na formação e blindagem de uma casta tecnocrática contra as pressões que viriam da classe trabalhadora em suas diversas expressões. A segunda estratégia para a construção desse “novo Estado” consistiu na criação de direcionadores estratégicos, normas e regras que se materializam por meio de uma verdadeira (contra)reforma institucional voltada para a modificação do papel estatal na economia. Isto se deu por meio da privatização de empresas públicas, da desregulação, desburocratização e internacionalização de mecanismos de mercado que foram transplantados para a administração estatal, forjando novas especificidades ao então campo majoritário de atuação do Serviço Social.” (Valle;Janete, 2018. P.112)

Ao longo da pesquisa sempre se coloca a indagação de se o Programa Operação Trabalho, durante a década de 2010-2020, se transformou em uma estratégia de concretização da contrarreforma gerencial no município de maneira escamoteada, sem percebida pela população, visto que os serviços permaneciam sendo realizados, a despeito que de uma forma de trabalho precarizada.

Assim como também se indaga se ele ajudou a prefeitura a cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal, já que os beneficiários do programa não entram na folha de pagamento. Tais condições contribuiriam para alcançar com mais facilidade, ainda que como uma estratégia secundária, os objetivos traçados para o serviço público no Brasil, quando "Os governos ao longo dos anos 1990 tenderam a tratar o emprego público como um problema fiscal e atuaram no sentido de restringir sua dimensão e/ou seus custos." (Gomes; Barbosa e Silva; e Soria-Silva. 2012. p. 167).

3 DESVENDANDO O POT

3.1 A expansão do POT e sua persistente duração

Tanto a longevidade, quanto a expansão do Programa Operação Trabalho são objeto de questionamento se pensamos acerca dos motivos e dos objetivos para que ele fosse criado. Ao longo de seus 14 anos de existência o POT, atingindo ou não seus objetivos iniciais, parece prolongar sua existência por razões outras que não a de resolver os problemas que motivaram sua elaboração.

Um instrumento muito usado para realizar uma política pública é o ciclo de políticas públicas, que busca conhecer e definir os problemas a fim de elaborar a formação de uma agenda decisória; formular programas e projetos. Na execução dos programas cabe o monitoramento e avaliação das ações planejadas (Raeder, 2014).

No ciclo de uma política pública também entra em questão a extinção do programa, mas isso deveria se dar a partir de uma rigorosa avaliação. Sendo esse um elemento importante para definir os rumos do programa, ele nunca foi realizado em relação ao POT.

Sem monitoramento e avaliação a definição dos rumos do Programa Operação Trabalho pôde ficar a cargo de vantagens e desvantagens percebidas pelos grupos que ocuparam o executivo municipal. Além disso, as condições sociais e econômicas do município e as obrigações administrativas fizeram do programa uma ferramenta de adequação aos mecanismos de controle da LRF, assim como manteve, sob condições constantes a oferta de serviços em diferentes secretarias, com especial destaque a de educação.

Em um município com uma massa salarial baixa, dificuldades em gerar novos postos de trabalho e significativos índices de desemprego, um programa de geração de trabalho e renda pode, de fato, ser um importante instrumento de intervenção do Estado. Conforme observado o desemprego assume uma feição estrutural que não se desvincula da política macroeconômica do país de sua condição no cenário mundial.

"Afirmar que a precarização social do trabalho está no centro da dinâmica do capitalismo flexível significa também entendê-la como uma estratégia de dominação. Isto é, força e consentimento são os recursos que o capital se utiliza para viabilizar esse grau de acumulação sem limites materiais e morais. A força se materializa principalmente na imposição de condições de trabalho e de emprego precárias frente à permanente ameaça de desemprego estrutural criado pelo capitalismo." (Druck, 2011. p.41)

Deste modo o alcance das políticas de geração de renda e trabalho é limitado e sua mobilização pela política de assistência social tem um foco muito específico no que tange às pessoas em condição de vulnerabilidade social. Assim ações como as do programa em tela, por si só não tem capacidade de realizar mudanças estruturais que eliminem ou diminuam as causas para que ele tenha sido criado. O que não significa que eles não cumpram determinadas finalidades se dirigidos a um público em particular e por um lastro de tempo que permita verificar sua eficácia.

A condição de Teresópolis, após a catástrofe de 2011, pode ser um elemento que contribua para que o município não tenha conseguido ampliar a empregabilidade de parcela da população, mas a proporção que o programa ganhou impõe que a investigação se aprofunde e diante do quadro que paulatinamente o POT passa a tomar parte significativa do orçamento da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, chegando a absorver metade do orçamento, que salta gradativamente de 21,60% em 2013 para 52,23% em 2021, do total orçamentário e apresentando um significativo crescimento na Secretaria Municipal de Educação, de 7,02% em 2016, para 11,30% em 2021, chegando a 12,94% em 2020, seu máximo no período analisado.

Em relação ao processo de avaliação para determinar a continuidade de suas ações, programas e projetos, no caso do POT não se verificou nenhum documento ou chamada pública para a realização desse processo. A manutenção do programa, sem apresentar as contrapartidas necessárias à sociedade torna-se um problema, visto caminhar para 15 anos de existência, tempo que poderiam ter sido realizadas duas ou três avaliações. "Uma política bem pensada e concebida fundamenta-se em bons instrumentos de avaliação que podem subsidiar com informações relevantes decisões fundamentadas". (Nanni e Santos Filho, 2016, p. 135)

Claro que é importante destacar que o período de vigência do programa é também o período de crise institucional e política municipal diante do fato de que nenhum prefeito eleito para a titularidade do cargo, até a eleição de Vinícius Claussen,

ter finalizado seu mandato pleno. No entanto, nos seis anos de mandato do prefeito Claussen nenhuma proposta de avaliação foi apresentada e como vimos no exposto neste trabalho, o programa só ganhou força. Não se trata de propor o fim do programa a partir da realização de uma avaliação que aponte uma mudança tão drástica de público-alvo, mas de formalizar uma reorientação sob critérios vinculados ao campo da avaliação das políticas públicas.

Em síntese, podemos dizer que a avaliação de políticas públicas é de extrema importância para determinar a manutenção ou não de um programa social, permitindo-nos analisar de forma sistemática e com balizadores os resultados e rebatimentos de um programa social, identificando o alcance seus objetivos e se está sendo eficaz na solução dos problemas que se propõe a resolver. Ao avaliar um programa social, é possível verificar se é válida sua manutenção ou não.

Nas condições apresentadas pelo Programa Operação Trabalho essa avaliação deve ainda mais ter o cuidado de não enterder-se apartada de contexto e do conjunto de implicações políticas, econômicas e sociais provocadas pela existência do programa e encerrar-se numa pretensa e inexistente neutralidade.

"[...] toda e qualquer avaliação de políticas sociais (ou de programas e projetos) deve se sobrepor à mera composição de técnicas e instrumentos, e se situar no âmbito da identificação da concepção de Estado e de política social que determina seu resultado." (Boschetti, 2009. p. 03)

O entendimento das relações do programa com o que foi se constituindo na forma administrativa do poder público brasileiro é indispensável para se entender os aspectos do programa que o permitiram tão longo. As possibilidades que abriu ao gestor municipal no âmbito administrativo e político permitem ver o interesse de classe buscando moldar o Estado e os resultados dessa ação importam.

"A avaliação de políticas sociais deve se situar na compreensão do significado do papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia." (Boschetti, 2009. p. 05)

Quando não ocorrem processos de monitoramento e avaliação perde-se o controle sobre a eficácia do programa e os motivos de sua existência passam a ser postos em dúvida e a possibilidade de o programa estar sendo instrumentalizado

politicamente passa a figurar no imaginário social. No caso do Programa Operação Trabalho, essa possibilidade apresenta indícios de ter mais concretude que imaginação. Para uma avaliação mais aprofundada desse programa é importante definir os elementos importantes.

"É possível sinalizar alguns aspectos que constituem elementos empíricos de análise para delineamento do quadro institucional que conforma a política ou programa social avaliado: 1) os direitos e benefícios estabelecidos e assegurados; 2) o financiamento (fontes, montantes e gastos); 3) gestão (forma de organização) e controle social democrático (participação da sociedade civil). Cada um desses aspectos pode ser desdobrado em inúmeros fatores e indicadores, de acordo com os objetivos da avaliação." (Boschetti, 2009. p.11)

Algo que chama a atenção é o fato do Programa Operação Trabalho ter atravessado tantas gestões sem muitas alterações e até ter se ampliado. A longevidade do POT dialoga com um conjunto de práticas e interesses que vão desde a não utilização de mecanismos para verificar se era uma política exitosa, mas também por ter permitido a tantos prefeitos que passaram em pouco tempo pela prefeitura uma forma rápida de garantir trabalho para parte da população e junto com isso poder barganhar com os vereadores.

3.2 O POT e sua instrumentalização na forma de gestão municipal

O projeto do Programa Operação Trabalho tem os seus objetivos e o seu público-alvo bastante alterados quando comparamos com os dados fornecidos pela Secretaria de Educação. Poderia ser um indicativo de que ocorreram mudanças quanto aos objetivos do Programa a exemplo do grau de escolaridade e das funções exercidas pelos beneficiários. Porém a despeito de qualquer mudança não registrada ou sistematizada, ela não foi publicizada.

O grau de escolaridade pode ajudar na problematização sobre se estaria de fato o programa atendendo as pessoas em situação de vulnerabilidade. Conforme verificado na Figura 01 ocorreu inegavelmente um crescimento de beneficiários com maior grau de escolaridade entre 2020 e 2021.

Contudo, não se pode afirmar que o programa não atende mais aos cidadãos para os quais o programa foi criado para atender. Porém o aumento expressivo dos beneficiários do programa, em todas as faixas de escolaridade apresentadas que vão dos não alfabetizados aos que possuem pós-graduação em nível de especialização revela uma mudança que não foi registrada, avaliada e passa a ser instrumentalmente útil na manutenção da oferta dos serviços educacionais públicos. A estratégia de entrada no setor público em condições precárias na forma de “contratação” de pessoal com maior qualificação técnica parece ter sido um artifício utilizado na expansão do POT. Uma precarização realizada sem precisar terceirizar serviços e sem implicações fiscais.

Quando falamos em precarizar o serviço público estamos falando das áreas da burocracia interna do executivo municipal, mas também as áreas de contato direto com os cidadãos como funções que seriam de agentes de creche, assistentes sociais, inspetores escolares, entre outras funções que demandariam algum conhecimento especializado.

O salto de atendidos pelo programa na Secretaria de Educação que vão de 538 em 2020 para 1.137 em 2021, mais do que dobrando de um ano para o outro, e na Secretaria de Desenvolvimento Social, que em dezembro de 2020 tinha 356 beneficiários, totalizando 894 integrantes do POT no último mês de 2020 e em 2021, nos dá um indicativo que o programa não está reintegrando pessoas para o mercado de trabalho, mas incorporando cada vez mais cidadãos a essa condição de beneficiário do POT.

Sem uma efetiva articulação com as políticas de geração de emprego programas sociais de apoio como o POT acabam por não se vinculando às estratégias mais amplas de enfrentamento do quadro de desemprego e nem atingindo o público para o qual ele foi criado, se submetendo pela permanência das lógicas clientelistas e assistencialista a uma condição mais favorável à sua instrumentalização política. Por outro lado o aumento das condições de vulnerabilidade social se ampliaram a tal ponto, principalmente diante das catástrofes climáticas vivenciadas na cidade como em decorrência da pandemia de Covid-19, que o caráter focalizado do programa não mais ter condições de responder a um problema do desemprego na cidade mantendo-se fiel ao público original.

Tais condições fazem com que um maior número de pessoas esteja dentro dos critérios de vulnerabilidade social e, portanto, estejam cadastradas no Cadastro Único da Assistência Social. Em 2020, o CADÚnico para a ser usado como critério para adesão ao programa.

Resgatando os dados relativos à cidade de Teresópolis observamos que em 2018 foi o ano com o menor número de cadastrados no CadÚnico, no período de 2012 a 2023. Em 2018 o município contava com 31.745 pessoas cadastradas, indo para 45.462 pessoas em 2020, 53.859 pessoas em 2021, saltando para 72.230 pessoas em 2022 e em 2023 alcançando 79.069 pessoas cadastradas. A adoção desse mecanismo de registro teria como finalidade evitar que pessoas sem esse cadastro não sejam beneficiárias³⁷.

Há hoje a necessidade de ir a um CRAS para cadastrar-se no CadÚnico, porém o caminho para chegar até a SMDS para pleitear o programa não está definido ou normatizado. Não há chamadas públicas ou propaganda indicando. Assim como também não há definição em lugar algum de limites de vagas ou justificativas para o seu aumento, algo que ajudasse a explicar as razões da ampliação do número de beneficiários com o passar dos anos.

Vale destacar, no entanto, que houve uma alteração dos critérios para se poder pleitear a entrada no programa, ocorrida em 2019, a fim de garantir proteção a mulheres que sofreram violência doméstica, passando a compor um dos grupos a serem atendidos. Isso possibilitou a essas mulheres escapar da dominação econômica que muitas vezes dificultam a realização das denúncias de violência sofridas em casa. Mas nada que alterasse o caráter de atendimento de pessoas em vulnerabilidade econômica e social, em especial, as causadas pelo desemprego.

Se pensarmos na necessidade de um programa de tal natureza pode ter em mente que havia um significativo problema no município em se tratando de pessoas em situação de vulnerabilidade e desemprego. Sendo uma política pública uma ação para resolver um problema identificado e que tenha necessidade de uma intervenção estruturada por parte do Estado. O caso do POT nos mostra camadas distintas para nossa leitura acerca do programa, em especial se olharmos para seu público-alvo.

³⁷ Fonte: MC, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC Acesso: www.cecad.cidadania.gov.br em 29/07/2024.

A ampliação de alcance do programa a partir dos dados de escolaridade e mesmo a ampliação do quantitativo de pessoas que passaram a integrá-lo associada a completa ausência de processos de avaliação impede qualquer perspectiva de verificação de um de seus propósitos, assim como das políticas de inclusão produtiva, geração de renda e trabalho, que é a reinserção no mundo do trabalho. Ao que tudo indica o programa não está dando conta de criar um processo de reinserção, ao contrário, a sua ampliação em termos quantitativo e de perfil pode estar servindo como mecanismo desmobilizador desse processo. Soma-se a isso o fato de que o município apresenta uma grave dificuldade em promover ou subsidiar a criação de novos postos de trabalho na cidade. Além, obviamente, do fato de que o programa acabou por atender a determinados interesses nas formas de enfrentamento das carências no setor público preenchendo-as com os integrantes do POT de forma precarizada.

As limitações dadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e as vantagens de se ter uma ferramenta para alocar pessoas no poder público, fora da folha de salário, permitindo a prefeitura ofertar trabalho sem nenhuma proteção trabalhista e estar formalmente dentro dos limites impostos pela política de cortes de gasto com pessoal, soam condizentes com as estratégias hegemônicas de cunho gerencialista presentes nos diferentes níveis do Estado.

A instrumentalização de um programa social representa as relações de poder e dominação presentes na sociedade. Nesse contexto, os programas sociais são usados como ferramentas para manter e reproduzir as estruturas de dominação e exploração. O objetivo principal passa a ser garantir a reprodução das relações de produção e de poder. Não obstante, produzir um efeito cada vez maior se tomada como referência sua ampliação quantitativa, o POT não é a expressão fidedigna de uma intervenção estatal no bojo da política de assistência social. Adquiriu muito mais a feição instrumental dos processos presentes na gestão pública municipal num contexto de sucessivas crises políticas, descontinuidade das gestões no âmbito da prefeitura e das secretarias que operacionalizam a política de assistência social.

A instrumentalização política de um programa social municipal de emprego e renda passa a constituir parte da esfera de influência e de capacidade de articulação política dos gestores municipais com atores locais. Assim como a adequação do município a um princípio da organização administrativa, que reflete uma dinâmica de poder que efetiva certo grau de precarização do serviço público.

As ações empreendidas pelo Estado não se implementam automaticamente, têm movimento, têm contradições e podem gerar resultados diferentes dos esperados. Especialmente por se voltar para e dizer respeito a grupos diferentes, o impacto das políticas sociais implementadas pelo Estado capitalista sofrem o efeito de interesses diferentes expressos nas relações sociais de poder. (Höfling, 2001. pag.35)

A instrumentalização política deste programa municipal de emprego e renda serviu também para mascarar as contradições no município, promovendo uma ilusão de inclusão social enquanto as relações de exploração e desigualdade permanecem intactas. A despeito de ser uma estratégia premeditada por uma ou outra gestão, o que chama a atenção é que ele se institucionalizou como um padrão de enfrentamento do problema do desemprego, sob as balizas já aludidas, visto que atravessou diferentes gestões municipais independentemente do espectro político partidário.

A falta de controle social do referido programa também favoreceu sua assunção à condição de programa estável numa conjuntura política e econômica profundamente instável, servindo como uma forma de alívio da pressão dos conflitos e tensões entre a população e o poder público garantindo alguma estabilidade social, ainda que mantendo inalteradas a estrutura de exploração e precarização da vida, que está além das funções do executivo municipal, mas, sobretudo, conferindo-lhe certo êxito naquele restrito campo de atuação sobre o qual o POT tem se perpetuado. No caso de programas sociais municipais como o POT, essa situação representa uma estratégia das elites dominantes teresopolitanas para preservar seus privilégios e manter a hegemonia da lógica gerencial na forma de gestão dos problemas da cidade.

3.3 Paralelismos em relação ao SUAS

O paralelismo na política de assistência social no Brasil é um fenômeno que reflete a coexistência de diferentes ações sociais, muitas vezes operando de forma independente e sem uma integração efetiva. Apesar da criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005, que visa unificar e coordenar as ações de

assistência social em todo o país, o paralelismo persiste como um desafio significativo para a eficácia e eficiência das políticas sociais.

O paralelismo no Sistema Único de Assistência Social nos municípios brasileiros pode ser percebido quando programas ou ações sociais são utilizadas como ferramentas para manter a ordem e preservar os interesses de determinados grupos políticos e da classe dominante.

O surgimento de múltiplos programas e iniciativas sociais em nível municipal reflete a fragmentação das políticas públicas, resultante da lógica da competição entre diferentes grupos políticos e interesses econômicos. Essa fragmentação não apenas gera ineficiências na alocação de recursos, mas também cria oportunidades para a manipulação política e a perpetuação das desigualdades sociais.

Tais programas podem apresentar, a despeito de intenções apresentadas, um problema de articulação entre a União, estados e municípios. Fazendo com que o problema concreto e estrutural que o programa se destinava a resolver não seja afetado e os cidadãos sofram com essa desarticulação.

A consequência da setorização tem sido observada ao longo das diferentes gestões públicas, pela desarticulação, fragmentação e sobreposição das ações, além de expor as famílias, indivíduos e grupos atendidos pelas políticas a um paralelismo de intervenções e, muitas vezes, à duplicidade de cadastros e procedimentos para acesso aos serviços públicos. (Wanderley; Martinelli; e Da Paz. 2020. p. 08)

Um traço importante para pensarmos o Programa Operação Trabalho em todos esses anos de sua existência é a de como ele se inicia num papel que podemos pensar de atuação paralela ao estabelecido pelo Sistema Único de Assistência Social e definido por sua política, algo que mudará a partir da virada de 2020 para 2021, quando para integrar o programa passa a ser necessário o registro no CadÚnico.

Sobre a condição de paralelismo do programa em relação ao SUAS, entendemos aqui que é de se apresentar o programa com características que escapariam ao indicado pelo SUAS na tentativa de buscar políticas e programas que apresentem soluções de caráter mais estrutural, ao invés de uma abordagem focal.

Essa é uma condição que dialoga diretamente com o universo de disputas existentes a partir das contradições impostas pelos dois projetos de país em curso a

partir de 1988, com a Constituição Cidadão e com a Reforma Administrativa de 1995. Essa é uma condição que se torna frequente no campo da assistência social.

Como aponta Mossicleia Silva (2018), podemos verificar exemplos de paralelismo ao SUAS nos governos FHC, quando da realização do programa Comunidade Solidária, e a desresponsabilização do Estado, quando este se retira da execução de programas e os deixa a cargo da iniciativa privada e ONG's.

"No fim da era FHC e passados nove anos da aprovação da LOAS o desenlace para as aspirações democráticas que estavam no cerne das proposições mais progressistas para o campo da assistência social foi a frustração dos ensejos de aprofundamento dos princípios universalizantes, participativo e da própria constituição de um sistema de gestão que finalmente consolidasse uma institucionalidade pública, de qualidade capaz de garantir o direito efetivo à política de assistência social. Ao fim e ao cabo, o que se processou foi a avalanche neoliberalizante que infundiu sobre a ação pública o minimalismo da ação do Estado, a focalização e a reprodução do paralelismo. O paralelismo como prática histórica na assistência social no Brasil, condensa e expressa nitidamente as ações na área, como uma quase-tradição. Os programas focalizados, seletivos, dispersos e fragmentados de "combate à pobreza" em vários segmentos dos governos, neste período, corroboram nossa hipótese de que o paralelismo constitui uma lógica peculiar neste campo." (Silva, 2018, p.4)

Em se tratando do tempo de existência do Programa Operação Trabalho, que já conta hoje 14 anos, quando surge a lei que o cria, é necessário que pensemos os motivos de um programa social ter sua continuidade sustentada, mais ainda, sua presença na realização das políticas públicas no município ter se ampliado sensivelmente, tanto no número do pessoal, quanto do que foi empenhado para o custeio do programa.

Inicialmente é importante pensarmos sobre o que garante a continuidade de programas sociais, no que faz com que tais programas sejam descontinuados, além de unir isso às especificidades ocorridas em Teresópolis na implementação do Programa Operação Trabalho.

A continuidade de um programa se justificaria pelo fato de seu ciclo não ter se encerrado, pelo problema que ele busca resolver ou diminuir seus efeitos ainda estar vigente. Motivos de outra natureza que não os diretamente vinculados aos motivos de sua criação podem ser identificados, caso se olhe as dinâmicas políticas que se relacionam com o programa, como se ele garante a algum grupo relevância e poder

político. Pode haver também o interesse de os recursos para o custeio do programa continuem a fazer parte do todo orçamentário ou mesmo que a política pública, com o passar do tempo, tornou-se estrutural na garantia de direitos.

O programa, na maioria de seu tempo de existência, não se aproximou aos programas do governo federal e nem integrou os mecanismos de controle social da política de assistência social. Somente a partir do Plano Municipal de Assistência Social de 2022-2025, já sob a gestão de secretária que é assistente social, o POT é pensado como parte da política de assistência social, no entanto ele ainda reforça a tendência ao paralelismo.

Sobre as condicionantes que poderiam fazer com que um programa fosse descontinuado podemos imaginar que ele cumpriu sua função na resolução do problema, que a fonte de financiamento do programa tenha se esgotado, que o ciclo de duração de sua realização tenha se encerrado, ou mesmo que numa mudança de governo o programa em questão não contemplasse a linha política do novo governo. De toda forma, vale destacar que tais decisões devem ser balizadas em relatórios e diagnósticos de um processo de avaliação da política pública, mesmo que o motivo esteja num nível político, para que os impactos dessa descontinuidade sejam conhecidos e esse processo ocorra da maneira mais adequada para a população.

Destaquemos alguns elementos para a continuidade de um programa da natureza do POT, ou seja, um programa que busca dar conta de garantir renda e melhorar as condições de disputa por emprego no mercado de trabalho local. Lembremos ser um programa municipal inteiramente custeado pelo município.

Pelo apresentado até aqui sobre o Programa Operação Trabalho, vemos um programa social com uma definição clara de seus objetivos e com critérios interessantes de proteção social para alguns grupos sociais se transformar numa ferramenta que permitiu ao poder público municipal garantir trabalho e renda de forma precarizada e identificada pela relação direta com o executivo municipal.

Como o trabalho ofertado pelo programa é majoritariamente realizado no âmbito do serviço público, vemos a continuidade da oferta de serviço acontecer, mesmo sem a incorporação de novos servidores através de concurso ou contrato simplificado e permitido apresentar dados de eficiência aos moldes definidos na reforma gerencial.

Entre os muitos elementos que contribuíram para o não cumprimento dos objetivos do POT, às condições específicas do município a partir de janeiro de 2011, quando ocorreu a catástrofe da região serrana, tem importância. Foi um acontecimento que implicou em um caos político no município, com prefeitos sendo cassados, falta de projetos políticos mais robustos e a dificuldade absoluta que tal situação implica em planejar e dar previsibilidade aos programas e políticas municipais com segurança.

O POT não apresenta elementos em sua realização que o vinculem aos programas de geração de renda, trabalho e inclusão produtiva, visto não apresentar dados que possam indicar a reinserção dos beneficiários ao mercado formal quando cumprem o tempo máximo de dois anos dentro do programa. Nem mesmo dentro do programa poderia se pensar em uma integração, se olharmos com maior rigidez, visto a frágil situação desses trabalhadores sob o termo de compromisso com o município.

Outro elemento para explicitar como o POT atuou, até 2020, num paralelismo com o SUAS, visto que a exigência de estar em vulnerabilidade social como formalidade, já que não havia mecanismos de aferimento de tal condição. Porém quando se passa a exigir estar inscrito no CadÚnico do SUAS podemos ver algo interessante que é o crescimento significativo do número de inscrito a partir desse período. O número salta de 44.023 pessoas cadastradas em Dezembro de 2019 para 72.230 pessoas cadastradas em dezembro de 2022. Esse crescimento não pode ser posto como determinante, já que esse o mesmo período da pandemia de Covid-19, porém em 2023 esse número chegou a 79.069 pessoas cadastradas em novembro e 78.355 pessoas em maio de 2024³⁸.

Os dados dão indícios também de dificuldades do município em gerar postos de trabalho em diversas áreas, inclusive trabalho com qualificação e maior sofisticação, visto que de 2020 para 2021 o número de beneficiários lotados na SMDS com ensino superior quase dobra indo de 24 para 45 beneficiários e que a maioria dos beneficiários sob essa secretaria possui ensino médio completo.

3.4 Longevidade: eficácia e precarização.

³⁸ Fonte: MC, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC Acesso: www.cecad.cidadania.gov.br em 29/07/2024.

Reconhecendo que um problema social apresenta invariavelmente certo grau de complexidade que exige mudanças estruturais, o programa voltado para o seu enfrentamento pode demandar mais tempo para ser eficaz. O desemprego é um desses problemas complexos e cujas estratégias de enfrentamento requerem ações combinadas no campo social e econômico. Mas que não será superado por elas em razão de se constituir num componente estrutural do capitalismo. Deste modo, um programa não ataca as questões estruturais. Os programas são cada vez mais focais em função da hegemonia neoliberal e sua racionalidade gerencial e focalista. Assim sendo não se pode esperar que o modo como se apresenta o POT objetivos mais amplos sejam alcançados. Mas ele persiste como programa longo e que tem produzido resultados visíveis, ainda que não os inicialmente formulados. Outro aspecto que pode implicar na duração de um programa social é capacidade em termos de recursos financeiros, humanos e materiais. Limitações orçamentárias podem influenciar no tempo necessário para atingir os objetivos. Porém o POT tem existido por anos movimentando recursos próprios da prefeitura, sem contrapartidas dos governos federal e estadual e sem a utilização de recursos do Fundo Municipal de Assistência Social durante a maior parte de sua existência. Um fenômeno singular na complexa e precária esfera da gestão pública municipal em tempos neoliberais.

Uma ferramenta necessária para definir a continuação ou não de um programa, conforme se tem insistido ao longo dessa dissertação, são as avaliações. Algo pela qual o POT nunca passou ao menos apoiado no debate acumulado no campo das políticas públicas. Programas sociais podem requerer avaliações periódicas para ajustes e melhorias. O POT prosseguiu por anos e por gestões distintas contando com uma espécie de aprovação tácita em razão de sua eficácia no alcance de seus resultados e de sua inscrição no circuito da gestão gerencial e da precarização do trabalho.

No ano de 2022, o POT alcançou um número de cerca de 1.600 de beneficiários atuando na Secretaria Municipal de Educação e em torno de 400 beneficiários sob a Secretaria de Municipal de Desenvolvimento Social. São 2.000 trabalhadores precarizados no serviço público municipal exercendo diversas funções e nem sequer figuram na folha de pagamento do município.

Esses são exemplos que implicam na longevidade de um programa social. Entendemos que a simples geração de renda não aborda as raízes estruturais das desigualdades sociais e econômicas, sendo necessário um olhar mais amplo e transformador para alcançar mudanças substantivas na sociedade. Sem políticas mais incisivas de mudanças estruturais os programas de distribuição de renda podem ser entendidos como um abrandamento das tensões sociais e preservar a estabilidade do sistema. O que não implica em diminuir sua importância, porém esses programas não alteram a estrutura fundamental que gera a desigualdade e a exploração.

Na realidade de maior flexibilização e precarização do trabalho, o POT se transforma em um instrumento de adequação às condições de precarização do trabalho, a partir da ação direta do poder público, não só na adequação de leis e normas, mas na utilização direta no serviço público de trabalho precarizado. A flexibilização promovida pela Reforma Gerencial de 1995, se encontra com um instrumento que fornece as garantias mínimas de sobrevivência dos trabalhadores sendo exercido pelo poder municipal numa ação dupla de ataque aos trabalhadores, visto que repõe quadros imediatamente de forma precarizada ao mesmo tempo que precariza os serviços abstendo-se da realização de concursos públicos.

O conceito de precarização segue paralelo ao de flexibilização que, por sua vez, altera a regulamentação do mercado de trabalho e a garantia de direitos dos trabalhadores, levando à eliminação das condições de trabalho favoráveis ao trabalhador, deixando-o mais suscetível a práticas degradantes (Lima, 2006). Para Vives et al. (2010), as condições de trabalho, tais como as existentes em empregos precários, são os maiores determinantes sociais de desigualdades em quadros de saúde. Precarização do trabalho é um construto integrado a um quadro de relações de poder, as quais são peças-chave na determinação de condições de trabalho e de bem-estar e saúde do trabalhador. (Araújo e Morães, 2017. Pág. 11-12)

No caso específico do POT, ainda observamos como a possibilidade de oferecer trabalho ainda que em condições tão precárias, e até por isso, implica num aumento de força política do executivo criando uma base de apoiadores e também na possibilidade de negociação por apoio junto aos vereadores.

Vemos então que a longevidade do Programa Operação Trabalho, em Teresópolis dialoga diretamente com a progressiva precarização do serviço público municipal, tanto nas condições de trabalho, quanto no serviço realizado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao pesquisar e analisar as características e rebatimentos em Teresópolis do Programa Operação Trabalho pudemos entrar nas mudanças que a redemocratização causou aos municípios e as implicações sociais e políticas que as políticas públicas realizadas a partir de então impuseram aos cidadãos. Também foi possível perceber a disputa de projetos políticos na sociedade e a dualidade e as contradições que tal disputa causou à organização do Estado brasileiro.

Analisar a trajetória histórica do POT, suas características e como ele interagiu com as condições sociais teresopolitanas e as determinações administrativas definidas pela reforma gerencial de 1995, e com isso apresentar as contradições existentes entre motivações e realização, mas também os rebatimentos do programa no município.

A criação do Programa Operação trabalho deu-se para dar conta dos problemas causados pelas dificuldades de inserção no mercado de trabalho formal de parcela da sociedade, além de garantir renda a essas pessoas, a saber, pessoas em situação de rua, egressos do sistema prisional e no que é compreendida como vulnerabilidade social, em que pese às críticas a categorização. Podemos entender que de maneira casada o programa dialogava com a própria oferta de emprego em Teresópolis.

É possível definir como simples e bem definido o desenho do programa e seus objetivos em sua natureza focal, porém notamos como as próprias condições estruturais do município transformaram o escopo e a finalidade que o POT passou a ter.

O crescente número de beneficiários nos apresenta algumas contradições. O alcance do programa com a ampliação de pessoas que passaram a integrá-lo indica que o programa não está dando conta de criar um processo de reinserção e que o município apresenta dificuldades em criar postos de trabalho. O programa acaba por dar conta de objetivos outros que não os que o criou. As condições e precariedade do trabalho no município são amplificadas com a participação do poder público, visto as condições contratuais dos beneficiários. Se saírem do desemprego é algo positivo,

não terem garantidos direitos básicos e ter a permanência no programa sustentado por condições políticas e ao sabor da vontade do executivo municipal.

Ao olhar o aumento que o POT passa a ter nas secretarias municipais de Desenvolvimento Social e de Educação percebemos também como essa ampliação foi custosa para as possibilidades de cada secretaria, em especial a de Desenvolvimento, que a partir de 2021 tem pouco mais da metade de seu orçamento destinado para o custeio do programa, ou seja, para o pagamento dos beneficiários.

Notamos que há um esforço significativo para a manutenção e ampliação do programa com o passar dos anos, algo que indicaria uma avaliação do programa, visto ele não estar conseguindo dirimir os problemas para o qual foi criado. O que se apresenta é que os problemas que motivaram o surgimento do programa parecem crescer, ainda mais com uma duração tão grande do programa.

O Programa Operação Trabalho está em funcionamento há 14 anos, um programa social que precisaria passar por uma avaliação para que se garantisse sua continuidade. Para seu ciclo não ter se encerrado, o problema que ele busca resolver ou diminuir seus efeitos deveria ter apresentado uma diminuição, ou seja, menos pessoas estarem nas condições que a fazem aptas a integrar o programa. Se o que ocorre é o inverso, ou seja, um aumento vertiginoso do número de beneficiários.

As condições para que o Programa Operação Trabalho se torna, em Teresópolis, um instrumento de poder político e uma forma de mascarar o município em um modelo de gestão dialogam com que se configurou como prática correta para a administração pública. Os critérios de eficiência e as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal são óbices complexos para que municípios médios e pequenos consigam realizar políticas públicas.

Os municípios são responsáveis por políticas que o cidadão tem contato direto e cotidiano e essas dependem da atuação efetiva de servidores, ou seja, é preciso um orçamento que garanta o custeio de pessoal que realiza o serviço público. A baixa capacidade de arrecadação, a necessidade de entregar políticas ao menor custo e as restrições impostas pela LRF direcionam a uma precarização do trabalho, dificuldades na oferta do serviço e a necessidade de abrir espaço para a iniciativa privada, seja na forma de Parcerias Público-Privadas, seja na concessão para a exploração do serviço por empresas.

O Programa Operação Trabalho permite ao município mascarar parte das dificuldades em realizar os serviços públicos utilizando o enorme contingente de beneficiários, não pressionando sua folha salarial, portanto não descumprindo a LRF. A realização de somente um concurso público no município, para a educação, em 2021, em todos os 15 anos de existência do POT também indica como as gestões que se seguiram de 2009 até 2024 tiveram espaço para evitar a realização de concursos.

Entendemos aqui que a Constituição Brasileira de 1988, reflete os anseios democráticos da sociedade, mas também as disputas do recente período pós-ditadura. Ao estabelecer princípios fundamentais como a dignidade da pessoa humana, a cidadania e a participação popular ela aponta um caminho de criação de um Estado de Bem-Estar Social à brasileira. Contudo, a Reforma Administrativa de 1995 introduziu mudanças significativas na administração pública – e na política - do país, gerando contradições em relação aos princípios estabelecidos.

A Constituição prevê a valorização do serviço público com a estabilidade dos servidores buscando assegurar a continuidade e qualidade dos serviços prestados à população, enquanto a reforma de 1995 trouxe uma ideia de flexibilização das relações de trabalho no setor público, permitindo a contratação temporária, algo que gera instabilidade, desprotege esses trabalhadores de possíveis pressões políticas e em alguma medida contradiz o espírito da Constituição.

Vale destacar um aspecto importante sobre tamanhas mudanças que a reforma administrativa acabaria por causar aos municípios, visto que sua atuação na realização dos serviços e políticas públicas é a que mais se utiliza da burocracia de rua, da relação direta com o cidadão. A atuação dos municípios demanda fortemente de servidores.

Outra contradição evidente está relacionada à descentralização do poder, princípio presente na Constituição de 1988, que visava fortalecer os municípios e estados. A reforma de 1995, por sua vez, implementou a fusão e extinção de órgãos, centralizando certas atribuições e contrariando a ideia de descentralização preconizada pela Constituição.

Além disso, a Constituição de 1988 estabelece a participação popular como pilar fundamental da democracia, promovendo a criação de conselhos e mecanismos de consulta. A reforma administrativa de 1995, ao restringir a autonomia de certos

órgãos e extinguir outros, impactou na participação da sociedade em relação a tomada de decisões.

Ao vermos a reorganização da administração pública como resultado da luta de classes no Brasil naquele período, entendemos a burocracia do Estado como terreno estratégico na disputa de poder.

“Na organização da administração pública, a estrutura organizacional tem implicações na distribuição de recursos humanos e orçamentários para consecução dos objetivos governamentais, bem como representa fortemente a distribuição de poder na arena política” (Barbosa, 2019, p. 135)

Esse quadro, a nosso juízo, não pode ser lido sem imaginar que a década de 1990, acabou por ser a retomada da classe dominante do pequeno espaço conquistado pelos trabalhadores, quando das discussões da assembleia constituinte. Uma agenda de mudanças na administração, quando os efeitos da constituição ainda não haviam sido experimentados efetivamente e o que influenciava tais mudanças era justamente parte da agenda internacional da classe dominante contra as políticas de bem-estar social.

Trazer as ocorrências políticas em um município para dentro desse contexto permite refletir melhor as implicações de definições acerca da administração pública dadas em âmbito federal e o conjunto de dificuldades, adaptações e imperativos políticos locais que acabam por configurar a organização do município.

Em resumo, sobre as contradições entre a Constituição Brasileira de 1988 e a Reforma Administrativa de 1995 são notáveis nas mudanças nas relações de trabalho, na descentralização do poder e na participação popular, gerando tensionamentos entre os princípios democráticos e as reformas implementadas no cenário administrativo do país.

A reforma foi a resposta às demandas do capital, visando flexibilizar o aparato estatal para melhor atender aos interesses do mercado. A introdução de medidas como a flexibilização das relações de trabalho no setor público, a privatização de empresas estatais e a fusão de órgãos administrativos são vistas como estratégias para adaptar o Estado à lógica do capitalismo, buscando eficiência e redução de custos, muitas vezes à custa dos direitos dos trabalhadores. Essa reforma refletiu a lógica de ajuste neoliberal, buscando promover a eficiência econômica alinhando-se

com a ideia de Estado atendendo diretamente as demandas do grande capital (Harvey, 2014).

No que tange ao campo das políticas públicas, propriamente dito, podemos notar que a análise acerca de políticas públicas e programas municipais trazendo as determinações dadas pelo governo federal implicam na execução destes e quais os arranjos municipais que se criam para que se cumpram as determinações realizando as políticas públicas.

Com o aumento das responsabilidades e do protagonismo dos municípios nas ações do Estado a partir da constituição de 1988, perceber os impactos de medidas como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Reforma Administrativa se torna imprescindível para pensar e analisar a capacidade de realização dos municípios sob tais condições. Ou seja, entender se essas medidas implicam na atuação dos municípios.

Em Teresópolis observamos que a criação do POT acabou por dar aos gestores um caminho que permitiu diminuir custos com pessoal e manter a entrega dos serviços, mas isso se deu com um desvirtuamento do programa. A possibilidade dada aos gestores de alocar pessoas para trabalhar no serviço público sem estarem na folha de pagamento e sem monitoramento

Outro aspecto que demandou estabelecer a relação entre a política da assistência social e as implicações que a Reforma Administrativa e a profissionalização da área, bem como as disputas internas entre uma perspectiva universalista e uma perspectiva focalista na construção de programas sociais (Yazbek, 1995).

A preocupação em profissionalizar a execução da política de assistência entra em disputa com a ação filantrópica que ocorria até então e esses grupos irão disputar esse espaço buscando de participar do fundo público. Sendo uma atividade, muitas vezes, de direta relação com as pessoas isso implica em também ser um uma ferramenta da política municipal.

Nos municípios, a terceirização flexibilizou contratações e indicou à execução do serviço público para um modelo de eficiência gerencialista. O serviço, realizado por entidades privadas, porém acessando o fundo público, porém com trabalhadores com menor proteção legal e em condições mais difíceis de planejar políticas de longo prazo.

Vale aqui destacar e indicar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, que fixa limites para despesas com pessoal, para dívida pública e determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas, parece ter se tornado um instrumento condicionador da adoção dos critérios de eficiência indicados pelo gerencialismo, em especial no que diz respeito ao funcionalismo público, visto os limites impostos à ampliação do número de servidores posto, o que pode ter criado um terreno fértil para a adoção da prática de terceirizações, privatizações, entre outras.

"[...] Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000 – cujo objetivo principal de controle das contas públicas é reduzir as despesas com o funcionalismo público –, que inibiu a realização de concursos públicos e incentivou a terceirização, pois as despesas com a subcontratação de empresas, contratação temporária, emergencial e de comissionados não são computadas como “pessoal”." (Druck, Sena, Pinto e Araújo, 2018. p.119)

Sobre a mesma lei, vale destacarmos como ela acaba por regular da mesma forma os entes estadual e municipal, e que tendo cada um uma forma de atuação distinta. A lei acabava por impor aos estados e municípios dificuldades para realizar o serviço público de contato direto com a população e a facilitar a adoção de medidas de caráter privatizante, visto a restrição à ampliação de vagas para servidores concursados ou mesmo contratada diretamente.

Dadas essas condições, a realização da política da assistência social, muito fortemente ligada aos municípios, fica submetida a tais condições de contratação simplificada de pessoal, terceirização de serviços através de Organizações Não Governamentais e mesmo empresas diversas. É a forma de apresentada para que evitar o descumprimento da LRF com aumento de pessoal.

Essa situação apresentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal na organização do Estado e como ela se relaciona com a Reforma Gerencial de 1995 no processo de incorporação do neoliberalismo e do gerencialismo no Brasil.

É interessante perceber a disputa dentro da definição administrativa do Estado, para além das normas econômicas, com tamanho peso para que a política neoliberal fosse adotada no Brasil e isso deu-se através das mudanças provocadas, tanto pela Reforma Gerencial conduzida por Bresser-Pereira, mas também pelo papel que teve a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial para os Municípios.

Por fim, ao analisarmos o desenvolvimento do Programa Operação Trabalho, temos que destacar alguns elementos importantes. O programa, em seu nascedouro é uma iniciativa municipal para dar conta da população em vulnerabilidade no município. Isso se realizou sem diálogo com governos estadual e federal e somente nos últimos quatro anos que o município passou a adotar o CadÚnico como condição para participar do programa. Entendemos isso como uma ação em paralelo às medidas dos demais entes e que não buscava criar parcerias e reformulações que pudesse melhorar a ação do programa.

A falta de instrumentos de monitoramento, avaliação e mesmo uma memória administrativa dificultam definir se o programa deveria ou não ser extinto. Sendo uma condição comum ao município a falta de processos de avaliação de políticas públicas, o programa não tem espaços para ser repensado e se fragiliza e permite que desvios possam ocorrer.

Entendemos que um desvio que se apresenta dialoga diretamente com a necessidade de responder e realizar o que foi definido pela Reforma Gerencial e pela Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange a manter um número de servidores dentro dos percentuais permitidos, mas também que o executivo municipal passasse a ter um controle grande pelas contratações dos trabalhadores que realizariam a entrega de serviço público direto, principalmente na educação municipal.

Tal fragilidade no programa acaba por transformá-lo num potencial instrumento de poder político, visto estar com o gestor municipal um programa que permite sanar a condição de desemprego e desalento dos munícipes, e salientamos que essa capacidade foi crescente em seus anos de duração até hoje, o que entendemos como um grande poder de influência política, caso não haja condições de transparência e de controle social que sejam rigorosos, como entendemos ser a condição de Teresópolis.

Vale apresentar aqui uma percepção dos caminhos e avanços ocorridos desde o início das investigações acerca do Programa Operação Trabalho no período da especialização em Desenvolvimento Territorial até a finalização desta dissertação de mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana, ambos na Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

O entendimento da formulação de políticas públicas e da administração pública como um campo de batalha na disputa entre as classes da sociedade ganhou

mais nitidez, em especial pra pensar na elaboração, acompanhamento e fiscalização de programas sociais. Sair do escopo das avaliações de políticas públicas somente como instrumento técnico, mas sim imersas nessa realidade de luta.

Outro ponto a se afirmar é da importância de analisar os programas sociais em âmbito municipal dentro de um contexto relacional com as definições nacionais dadas e compreendendo como os atores locais agem na busca de vantagens nas disputas políticas locais.

Em se tratando especificamente do Programa Operação Trabalho, nosso entendimento do caminho trilhado pelo programa foi o de que sua longevidade se deve ao que ele permitiu ao governo municipal se adaptar as novas exigências da administração pública, mas também ter se transformado em ferramenta de poder político do executivo municipal com esse ampliando a precariedade do trabalho dentro do próprio serviço público.

Por fim, vale indicar dois acontecimentos na história recente do Brasil que provocam interesse de futuras pesquisas por dialogarem com a importância percebida a partir dessa pesquisa do papel da administração pública e da organização da burocracia do Estado como terrenos de importância na luta de classes. A primeira é a Reforma Administrativa de 1995, como ferramenta ao mesmo tempo organizadora e desestabilizadora da formação do Estado pretendida com a constituição de 1988, já a segunda é mais diretamente relacionada ao papel da Lei de Responsabilidade Fiscal como empecilho aos municípios – principalmente os pequenos e médios - para a execução de políticas públicas e criando um ambiente fértil para o surgimento de terceirizações, privatizações e parcerias público-privadas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, M. R. M.; MORAIS, K. R. S.. Precarização do trabalho e o processo de derrocada do trabalhador. *CADERNOS DE PSICOLOGIA SOCIAL DO TRABALHO*, v. 20, p. 1-13, 2017.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho / Vinícius de Carvalho Araújo — Brasília: ENAP, 2002.

[ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo.](#) *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n.40, p. 111-141, 1999.

BARBOSA, S. C. T. . A organização da administração pública e suas implicações sobre a implementação de políticas públicas: o poder executivo federal. In: Marta Arretche; Eduardo Marques; Carlos Aurélio Pimenta de Faria. (Org.). *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. 1ed. São Paulo: Editora Unesp, 2019, v. , p. 133-163.

BEHRING, Elaine R. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.

BIONDI, Pablo. A terceirização e a lógica do capital. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 300-318, 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal e da outras providências. LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília, 24p., maio de 2000.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do estado*. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Organizações sociais*. Brasília: MARE, 1997a. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 2).

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Questões sobre a reforma administrativa: respostas a questões formuladas pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, destinada a proferir parecer à PEC nº 173-A/95, em reunião realizada no dia 7 de dezembro de 1995 / Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado*: Brasília: MARE, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle / Luiz Carlos Bresser Pereira. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1). Disponível em <<https://www.scielo.br/j/ln/a/xQZRPfMdrHyH3vjKLqtmMWd/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 02 julho 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. Revista Brasileira do Direito Público, Belo Horizonte: RBDP, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ABEPSS. Serviço social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formulação de Políticas / Ana Cláudia Niedhardt Capella. Brasília: Enap, 2018.

CASARA, Rubens. Contra a Miséria Neoliberal: racionalidade, normatividade e imaginário. São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2021.

Censo SUAS 2016: análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social.- Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2016.

CHAVES, R. H. S.; ZWICK, E. Interesse Público e Gerencialismo: Sobre Algumas Contradições do Estado Neoliberal. In: Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais, 4., 2016, Porto Alegre. Anais... Porto Alegre: SBEO, 2016. Disponível em: <<https://anaiscbeo.emnuvens.com.br/cbeo/article/view/242/234>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

CLARKE, John; NEWMAN, Janet. Gerencialismo. Educação e Realidade, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

COSTA, E. A., org. Vigilância Sanitária: temas para debate [online]. Salvador: EDUFBA, 2009. 237 p. ISBN 978-85-232-0652-9. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira Silva e; RAICHELIS, Raquel. O Sistema único de Assistência Social: uma realidade em movimento. 5a Edição rev. e atual. - São Paulo: Cortez, 2017.

DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. 2009. Acesso em: <https://observatorio03.files.wordpress.com/2010/06/elementos-das-politicas-publicas.pdf>

DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). Dicionário de Políticas Públicas - 3. ed. - São Paulo, SP: Editora UNESP, 2018.

DINIZ, Eli (Org). Globalização, Estado e globalização: Dilemas do Brasil no novo milênio - Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

DRUCK, G. TRABALHO, PRECARIZAÇÃO E RESISTÊNCIAS: novos e velhos desafios?. Caderno CRH, [S. l.], v. 24, n. 1, 2012. DOI: 10.9771/ccrh.v24i1.19219. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/19219>. Acesso em: 7 out. 2023.

DRUCK, G.. “TRABALHO, PRECARIZAÇÃO E PRECARIIDADE: considerações teóricas à luz de um balanço (auto) crítico.” In: CARVALHO, Rosângela Barbosa e ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de (Orgs). *Labirintos da precarização do trabalho e das condições de vida*. Curitiba: CRV, 2023.

DRUCK, G.; SENA, J.; PINTO, M.M; ARAÚJO, S. A terceirização no serviço público: particularidades e implicações. In: CAMPOS, A.G. *Terceirização do Trabalho no Brasil*, Brasília: IPEA, 2018.

DRUCK, G.. Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios?. Caderno CRH, v. 24, n. spe1, p. 37–57, 2011.

FERNANDES, Verônica Soares ; VASCONCELOS, M. G. O. . AVALIAÇÃO POLÍTICA DA POLÍTICA: um instrumento de controle social. In: VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2017, São Luis-MA. Anais do VIII Joinpp, 2017. In: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo7/avaliacaopoliticadapoliticauminstrumentodecontrolesocial.pdf>

FILGUEIRAS, Luiz. O Neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: Eduardo M. Basualdo; Enrique Arceo. (Org.). *Neoliberalismo y Sectores Dominantes - tendencias globales y experiencias nacionales*. 1aed. Buenos Aires: CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, v. 1, p. 179-206.

FILHO, Rodrigo de Souza. Fundo público e políticas sociais nos Estados dependentes: considerações teóricas. Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea, [S. l.], v. 14, n. 37, 2016. DOI: 10.12957/rep.2016.25401. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaempauta/article/view/25401>. Acesso em: 2 nov. 2023.

FILHO, R. de S. O controle social como instrumento político na gestão do orçamento público. Organizações e Sustentabilidade, [S. l.], v. 6, p. 62–73, 2018. DOI: 10.5433/2318-9223.2018v6n0p62. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ros/article/view/32411>. Acesso em: 2 nov. 2023.

GAMA, A. S. ; MONNERAT, G. L. ; ALMEIDA, Ney Luis . Curso de Introdução ao Exercício do Controle Social do SUAS. 1a. ed. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2021. v. 1. 176p.

GOMES, Darcilene Claudio ; Barbosa e Silva, Leonardo ; SORIA-SILVA, S. . Condições e relações de trabalho no serviço público: o caso do governo Lula. Revista de Sociologia e Política , v. 20, p. 167-181, 2012.

HARVEY, David. O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. Condição Pós-Moderna: Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural. São Paulo, Edições Loyola, 2014.

HARVEY, David. O neoliberalismo: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HÖFLING, E. D. M.. Estado e políticas (públicas) sociais. Cadernos CEDES, v. 21, n. 55, p. 30–41, nov. 2001.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. As Entidades de assistência social privada sem fins lucrativos no Brasil: 2014-2015 : unidades de prestação de serviços socioassistenciais / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

JACCOUD, Luciana e BICHIR, Renata Mirandola e MESQUITA, Ana Cleusa. O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. Novos Estudos CEBRAP, n. 108, p. 37-53, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.25091/S0101-3300201700020003>. Acesso em: 28 jul. 2023.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51 a 72, jan. 2002. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6427>>. Acesso em: 06 Set. 2020.

LOTTA, Gabriela (Org). Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019.

MACHADO, J. P.; SERRA NETO, P. H.; MESQUITA, V. J. C. Produção e reprodução no capitalismo neoliberal: um modelo de exploração e expropriação a ser superado pelo princípio político do comum. Direito Público, [S. l.], v. 18, n. 97, 2021. DOI: 10.11117/rdp.v18i97.4952. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4952>. Acesso em: 25 abr. 2023.

MACIEL, D. . O governo Collor e o neoliberalismo no Brasil (1990-1992). Revista UFG (Impresso), v. 11, p. 98-108, 2011.

MARSHALL, T. H. Política social. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1967.

MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social - T.H. Marshall, Tom Bottomore;
Traduzido por Luiz Antonio Oliveira de Araujo. - São Paulo: Editora Unesp, 2021.

MENICUCCI, Telma. Políticas sociais: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira / Telma Menicucci e Sandra Gomes. - Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2018.

MOLITOR, T. E. Terceirização: O fenômeno da subcontratação através da crítica marxista da forma jurídica. Revista Brasileira de Sociologia do Direito, v. 8, n. 3, p. p. 283-304, 11 ago. 2021.

MOREIRA, Ana Virgínia do Nascimento. Os conceitos de risco e vulnerabilidade social na Política Nacional de Assistência Social no Brasil. 2020. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020. Disponível em:
<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/39835/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20Ana%20Virg%C3%8Dnia%20do%20Nascimento%20Moreira.pdf> Acesso em: 21 out.2023.

MOTA, Ana Elizabete. Seguridade Social Brasileira: desenvolvimento histórico e tendências recentes. MOTA, Ana Elizabete et al (Orgs.), Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional. 3ª ed., São Paulo: Cortez Editora, 2008.

MOTA, L. A.; OLIVEIRA, M. S. Políticas públicas de emprego no Brasil: reflexões entre a Era Vargas e o Neoliberalismo. Foco (Faculdade Novo Milênio), v. 8, p. 90-102, 2015.

MOURA, Heline Caroline Eloi. Neoliberalismo e políticas sociais na América Latina. In: X Jornada Internacional de Políticas Públicas: trabalho alienado, destruição da natureza e crise da hegemonia. Consciência de classe e lutas sociais na superação da barbárie, 2021, Online. Anais da X Jornada Internacional de Políticas Públicas: trabalho alienado, destruição da natureza e crise da hegemonia. Consciência de classe e lutas sociais na superação da barbárie, de 16 a 19 de novembro de 2021, São Luís: Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Políticas públicas, 2021.

NANNI, G.; SANTOS FILHO, J. C.. Importância da avaliação das políticas públicas educacionais. Instrumento (Juiz de Fora), v. 1, p. 69-92, 2016.

NEWMAN, J.; CLARKE, J.. Gerencialismo. Educação & Realidade, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio 2012.

OLIVEIRA, Francisco de, Crítica à razão dualista/O ornitorrinco. São Paulo, Boitempo, 2003.

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. RAE-Revista de Administração de Empresas, [S. l.], v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37088>. Acesso em: 23 dez. 2022.

PARANHOS, P.; SILVA, P. R. P. e PARANHOS, Paulo. Por detrás daquelas montanhas: uma história de Teresópolis. Revista da ASBRAP, v. 17, p. 15-25, 2011.

Pereira, T. C. (2016). A Fazenda March: um patrimônio fantasma no mito de fundação de Teresópolis. Entre o local e o global: Anais do XVII Encontro de História da ANPUH - RIO, Rio de Janeiro, p. 1-14, 8 de agosto de 2016:

http://www.encontro2016.rj.anpuh.org/resources/anais/42/1471229821_ARQUIVO_TainaCristinaPereira.pdf

PESSOA, César Pontes Silva. Fatores de longevidade do programa Central do Cidadão no Rio Grande do Norte. 2007. 168 f. Dissertação (Mestrado em Políticas e Gestão Públicas; Gestão Organizacional) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

POULANTZAS, Nicos. Poder político e classes sociais. Porto: Portucalense Editora, 1971.

RAEDER, S. T. O. . CICLO DE POLÍTICAS: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. Perspectivas em Políticas Públicas, v. VII, p. 121-146, 2014.

SALLUM JR, B.. O GOVERNO ITAMAR E A DEMOCRACIA DE 1988. Sociologia & Antropologia, v. 11, n. 1, p. 279–303, jan. 2021.

SCHOMMER, Jorge Adalberto; ROTTA, Edeimar; SCHERER, Luciana. Planejamento público municipal na região das Missões: refletido sobre modelos e estruturas. IN: Revista Intellector n° 26, 2017.

SILVA, L; SOUSA, E. A. (org.). Trabalho, questão social e Serviço Social: a autofagia do capital. São Paulo: Cortez, 2019.

SILVA, Gustavo Leite de Araujo. A implantação do Sistema Único de Saúde (SUAS) em questão: uma análise sobre a descentralização e a intersetorialidade a partir de uma realidade local da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Centro de Educação e Humanidades. Rio de Janeiro, p.137. 2019.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVA, M. M. DA .. Assistência social na realidade municipal: o SUAS e a prevalência do conservadorismo. Revista Katálysis, v. 18, n. 1, p. 41–49, jan. 2015.

SILVA, M. M.. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: paralelismo e as estratégias de “alívio à pobreza”. In: XVI Encontro Nacional de Pesquisadoras/es em Serviço Social, 2018, Vitória. Anais do XVI Encontro Nacional de

Pesquisadoras/es em Serviço Social : Em tempos de radicalização do capital, lutas, resistências e Serviço Social. Brasília: ABEPSS, 2018.

SILVA, M. M. DA .. Assistência Social no ajuste fiscal: pandemia e gestão da força de trabalho. *Revista Katálysis*, v. 26, n. 1, p. 139–148, 2023.

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados*, v. 44, n. 3, p. 513–560, 2001.

SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo: CEDEC, 2003.

SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: reforma do regime político e vazio de governança. In: *Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*/Eli Diniz (Org.), - Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SOUZA FILHO, R. ; CUNHA, E. P. . O PDRAE e a Contrarreforma Gerencial. *ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO SOCIAL*, v. 9, p. 135-139, 2017.

TAVARES, A. B. ; Amorim, S. . A tragédia da região serrana do Rio de Janeiro em 2011: procurando respostas. Brasília: ANESP, 2011 (estudo de caso).

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. 2002. Acesso em: www.dhnet.org.br › dados › cursos › aatr2 › a_pdf › 03_aatr_pp_papel

TERESÓPOLIS, Lei Municipal nº 2.845/2009, de 26 de novembro de 2009.

TERESÓPOLIS, Plano Estratégico de Assistência Social 2022-2025. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Teresópolis, 2021.

VALLE, Karla; JANETE, Luzia Leite. Contrarreforma do estado e gerencialismo: novo fetiche, velha proposta. *SERVIÇO SOCIAL & SOCIEDADE*, v. 131, p. 109-129, 2018.

WANDERLEY, M. B.; MARTINELLI, M. L.; DA PAZ, R. D. O.. Intersetorialidade nas Políticas Públicas. *Serviço Social & Sociedade*, n. 137, p. 7–13, jan. 2020.

YAZBEK, Maria Carmelita. A política social brasileira dos anos 90: a refilantropização da Questão Social. *Cadernos Abong Políticas de Assistência Social*, São Paulo: Abong, 1995.