



**Helena Ferreira de Lima**

**A gestão da política de assistência social  
no Estado do Rio de Janeiro:  
ressignificações, impasses e perspectivas**

**Tese de Doutorado**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Serviço Social da PUC-Rio como requisito parcial  
para obtenção do grau de Doutor em Serviço Social.

Orientador: Prof<sup>a</sup> Inez Terezinha Stampa

Rio de Janeiro  
Agosto de 2018



**Helena Ferreira de Lima**

**A gestão da política de assistência social  
no Estado do Rio de Janeiro:  
ressignificações, impasses e perspectivas**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof<sup>a</sup> Inez Terezinha Stampa**

Orientador

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

**Prof<sup>a</sup> Andréia Clapp Salvador**

Departamento de Serviço Social - PUC-Rio

**Prof<sup>a</sup> Heloisa Mesquita Maciel**

Departamento de Serviço Social - PUC-Rio

**Prof<sup>a</sup> Maria Luiza Amaral Rizzotti**

Universidade Estadual de Londrina - UEL

**Prof<sup>a</sup> Mônica de Castro Maia Senna**

Universidade Federal Fluminense - UFF

**Prof<sup>o</sup> Augusto Cesar Pinheiro da Silva**

Vice-Decano Setorial de Pós-Graduação do  
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 24 de agosto de 2018.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

### **Helena Ferreira de Lima**

Graduou-se em psicologia pela UERJ (Universidade do Estado do Rio de Janeiro) em 1999. Realizou mestrado em Política Social pela UNB (Universidade de Brasília) em 2012. Trabalhou na gestão da política de assistência social, em âmbitos federal, estadual e municipal de 2003 a 2014. Atualmente trabalha como perita técnica, analista de políticas públicas, no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

#### Ficha Catalográfica

Lima, Helena Ferreira de

A gestão da política de assistência social no Estado do Rio de Janeiro: ressignificações, impasses e perspectivas / Helena Ferreira de Lima; orientador: Inez Terezinha Stampa. – 2018.

222 f.: il. color.; 30 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2018.

Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Gestão de política social. 3. Estado. 4. Assistência social. 5. Sistema Único de Assistência Social. 6. Estado do Rio de Janeiro. I. Stampa, Inez Terezinha. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

Dedico esta tese aos trabalhadores e trabalhadoras do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que anseiam pela qualificação da gestão da política de assistência social no Brasil.

## Agradecimentos

Foram muitas as pessoas que compartilharam deste percurso, e participaram, diretamente ou não, da “produção” deste trabalho. Contudo, não poderia deixar de agradecer a algumas em especial:

À Profª e ex-gestora da assistência social, Heloisa Helena Mesquita Maciel, que no seu compromisso político é incansável em estimular a todos com quem trabalha ao aprimoramento dos seus conhecimentos para a qualificação da política de assistência social, devo o primeiro incentivo a este doutoramento;

Ao Prof. Márcio Eduardo Brotto (*in memoriam*), meu primeiro orientador nesta tese, agradeço toda a acolhida no doutorado e suas orientações até o processo da qualificação;

À Profª Inez Terezinha Stampa, que exerceu com tanta dedicação, delicadeza e solidariedade a orientação desta tese, desde o momento, tão difícil, da perda do meu primeiro orientador, assim como, em todos os outros que precisei percorrer para concluí-la;

Aos professores Renato de Paula, Maria Luiza Amaral Rizzotti e Márcia Helena Carvalho Lopes, agradeço pela escuta acolhedora das minhas dúvidas e angústias nesta pesquisa e pelas generosas orientações, que tanto corrigiram – espero! - e qualificaram o percurso das minhas análises;

A todos os meus alunos do Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS), nos estados do RJ, MS, AM, TO e MG, que serviram de “laboratório” de reflexão de muitas questões que conduziram este trabalho;

A minha amiga e mestra, Renata Rios, pela solicitude em discutir a tese e me apoiar nesta empreitada em todos os momentos que precisei;

Aos mestres da literatura, em especial, Carlos Drummond de Andrade, Clarice Lispector, Rubem Alves, Adélia Prado e Guimarães Rosa e aos mestres do Yoga, pela inspiração e força em tempos difíceis para escrever;

A minha família: meus pais, Judyr Lima e Ary Lima (*in memoriam*); meus irmãos, Sandra, Maria Helena, Andréa e Rafaele, Rafael (*in memoriam*), Mateus e Ary; minha professora e prima, Cláudia; meus amores, Maitê (filha); Marley (cão) e Ana (gata), pela paciência, cuidados e tanta compreensão com minhas ausências, correrias e impaciências;

A assistente social Monique Melo, pela impagável ajuda na sistematização dos dados e entrevistas;

A subsecretária de estado de assistência social, Nelma de Azeredo, e toda equipe da extinta SEASDH/RJ, por todo apoio à pesquisa;

Ao Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, em especial às professoras Andréia Clapp e Inez Stampa, por todo aprendizado e incentivo. À Joana Maria pela atenção e solicitude;

À PUC-Rio e à CAPES, pela oportunidade e auxílio financeiro.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

## Resumo

Lima, Helena Ferreira; Stampa, Inez Terezinha. **A gestão da política de assistência social no Estado do Rio de Janeiro: ressignificações, impasses e perspectivas.** Rio de Janeiro, 2018. 222 p. Tese de Doutorado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta tese propõe uma reflexão sobre a gestão municipal da política de assistência social, inserida no contexto histórico, social e político brasileiro e na esfera particular do Estado. Para tanto, abordamos as dimensões teórico-metodológica, técnico-operativa e ético-política do campo da gestão da política de assistência social. Analisamos, também, alguns paradigmas presentes na trajetória histórica da gestão desta política social e propusemos, ainda, analisar a gestão da assistência social nos municípios do estado do Rio de Janeiro, a partir de indicadores definidos e sob a perspectiva dos gestores e representantes da sociedade civil. Não obstante as garantias legais previstas na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a assistência social continuou a enfrentar dificuldades para se materializar como direito social e política pública até o ano de 2005, quando foi implantado um novo modelo de gestão para esta política pública, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ao qual foram creditadas grandes expectativas e responsabilidades. Por um lado, a expectativa de que esse sistema fosse capaz de promover significativas rupturas no modelo de assistência social vivido no Brasil até então, fortemente marcado por práticas históricas de patronagem, de clientelismo e de oferta de proteção social muitas vezes assistencialistas, tuteladoras e subalternizantes. E, por outro lado, e não menos desafiador para uma área fortemente marcada por “ações sociais” pontuais e emergenciais, desempenhadas por agentes não profissionais, a expectativa de consolidar uma referência de gestão que demonstre a capacidade estatal de responder de forma ativa, profissional, ágil e modernizada – em seus procedimentos operacionais, administrativos, políticos e institucionais – as novas funções da política de assistência social – de proteção, de vigilância socioassistencial e de defesa de direitos. Para tanto, a gestão da assistência social passa a ter um conjunto de responsabilidades rigorosamente complexas. Partimos da compreensão de que o

trabalho da gestão no campo da assistência social não se limita a administração das responsabilidades técnico-operativas, organizacionais e institucionais, previstas na NOB/SUAS 2012. Tem também dimensões política e ética, que permitem observar as decisões dos governos no atendimento às necessidades sociais dos cidadãos e seus compromissos – ou não! – em influir concretamente para a transformação da realidade da desigualdade social. Esperamos que este estudo contribua para ampliar o debate sobre o trabalho da gestão municipal e que fortaleça o compromisso dos gestores com a consolidação qualificada da política de assistência social e do SUAS no Brasil.

### **Palavras-chave**

Gestão de Política Social; Estado; Assistência Social; Sistema Único de Assistência Social; Estado do Rio de Janeiro.



## Abstract

Lima, Helena Ferreira; Stampa, Inez Terezinha (Abstract). **The management of the social assistance policy in the state of Rio de Janeiro: resignifications, impasses and perspectives**. Rio de Janeiro, 2018. 222 p. Tese de Doutorado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This thesis proposes a reflection on the municipal management of social assistance policy, inserted in the Brazilian historical, social and political context and in the particular sphere of the State. Therefore, we approach the theoretical-methodological, technical-operative and ethical-political dimensions of the field of social assistance policy management. We also analyze some of the paradigms present in the historical trajectory of the management of this social policy and we also propose to analyze the social assistance management in the municipalities of the state of Rio de Janeiro, based on defined indicators and from the perspective of managers and representatives of society civil. Notwithstanding the legal guarantees provided for in the Federal Constitution of 1988 and the Organic Law of Social Assistance (LOAS), social assistance continued to face difficulties in materializing as a social right and public policy until 2005, when a new model was implanted of management for this public policy, the Unified Social Assistance System (SUAS), which has been credited with high expectations and responsibilities. On the one hand, the expectation that this system would be able to promote significant ruptures in the model of social assistance lived in Brazil until then, strongly marked by historical patronage practices, patronage and social protection provision, often assistentialists, curators and subalternators. And, on the other hand, and no less challenging for an area marked by punctual and emergency & quot;social actions&quot; carried out by non-professionals, the expectation of consolidating a management reference that demonstrates the capacity of the state to respond in an active, professional manner, agile and modernized - in its operational, administrative, political and institutional procedures - the new functions of the social assistance policy - of protection, social assistance and defense of rights. To this end, social assistance management has a set of strictly complex responsibilities. We start from the understanding that the work of management in the field of social

assistance is not limited to the administration of the technical-operative, organizational and institutional responsibilities, foreseen in the NOB / SUAS 2012. It also has political and ethical dimensions that allow observing the decisions of the governments in meeting the social needs of citizens and their commitments - or not! - to concretely influence the transformation of the reality of social inequality. We hope that this study will contribute to broadening the debate about the work of the municipal management and that it will strengthen the commitment of the managers with the qualified consolidation of the policy of social assistance and SUAS in Brazil.

## **Keywords**

Social Policy Management; State; Social assistance; Single System of Social Assistance; Rio de Janeiro state.

## Sumário

1. Introdução	20
2. Gestão: fundamentos e administração no capitalismo	33
2.1. Caracterização geral da gestão	34
2.2. A gestão como processo de trabalho	40
2.3. A gestão na ordem do capital	45
2.3.1. O processo de produção capitalista	45
2.3.2. A divisão do trabalho	48
2.4. A burocracia e a mediação da administração no capitalismo	50
3. A gestão na esfera do Estado e das políticas sociais	56
3.1. A gestão na esfera estatal	56
3.1.1. Notas sobre a constituição do Estado	56
3.1.2. Estado no capitalismo	59
3.2. A constituição dos direitos sociais	66
3.3. A constituição das políticas sociais	69
4. A gestão da assistência social brasileira: histórias, disputas e paradigmas	77
4.1. A gestão patrimonialista e seu projeto político conservador e de dominação	77
4.1.1. A proteção social assistencialista: dever moral de ajuda, repressão e dominação	84
4.2. A gestão descentralizada da assistência social: autonomia e corresponsabilidade ou privatização da proteção social	88
4.2.1. O federalismo e a descentralização no Brasil	88
4.2.2. A descentralização como estratégia da contrarreforma do Estado para privatizar a proteção social	90
4.2.3. A descentralização como expectativa de democratização do Estado	95

4.2.4. A gestão descentralizada na história da assistência social brasileira (1988-2002): dever da sociedade e do Estado (mínimo)	97
4.3. A gestão descentralizada, democrática e participativa: o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	102
5. A gestão da assistência social no Estado do Rio de Janeiro	128
5.1. Panorama geral do Estado do Rio de Janeiro (RJ) e seus desafios	128
5.2. A assistência social no Estado do Rio de Janeiro	137
6. Desafios à qualificação da gestão municipal da assistência social	156
6.1. A garantia do comando único na direção da política de assistência social	157
6.2. O reordenamento administrativo do órgão gestor da política de assistência social	162
6.3. O fortalecimento da relação democrática entre a gestão estatal e a sociedade civil	168
6.4. A garantia da previsão legal do SUAS no âmbito da regulação da esfera municipal	175
6.5. A qualificação técnica e o compromisso ético e político dos gestores com a assistência social	179
7. Considerações finais	198
8. Referências bibliográficas	206
9. Apêndices	219
9.1. Apêndice 1 – Entrevista com Gestores(as)/ Secretários(as)/ Subsecretários(as) Municipais da Política de Assistência Social	219
9.2. Apêndice 2 – Entrevista sobre a Gestão da Política de Assistência Social	221
9.3. Apêndice 3 – Termo de Consentimento da Entrevista	222

## Lista de figuras

Figura 1 - Fotos do “Dia de Mobilização Nacional de Defesa do SUAS” (a)	125
Figura 2 - Fotos do “Dia de Mobilização Nacional de Defesa do SUAS” (b)	126
Figura 3 - Fotos do “Dia de Mobilização Nacional de Defesa do SUAS” (c)	127
Figura 4 - Mapa do Estado do Rio de Janeiro: regiões de governo e municípios	129
Figura 5 - Mapa dos desmembramentos municipais do Estado do Rio de Janeiro (1500-2001)	130

## Lista de gráficos

Gráfico 1 - Previsão Orçamentária do Cofinanciamento do Governo do Estado do Rio de Janeiro para o SUAS (2011-2016)	148
Gráfico 2 - Série histórica: Nº de pessoas em situação de extrema pobreza no Brasil e estado do Rio de Janeiro, 1998-2013	151
Gráfico 3 - Nº total de municípios fluminenses segundo a caracterização da estrutura administrativa do órgão gestor da assistência social (2013-2016)	159
Gráfico 4 - Nº de municípios fluminenses segundo o ordenador de despesas do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) – 2016	161
Gráfico 5 - Respostas dos gestores à questão 11: “Com que grau de autonomia você realiza o seu trabalho”	162
Gráfico 6 - Áreas administrativas formalizadas no órgão gestor da assistência social nos municípios fluminenses (2013-2016)	165
Gráfico 7 - Áreas administrativas formalizadas no órgão gestor da assistência social nos municípios fluminenses (2013-2016)	166
Gráfico 8 - Áreas administrativas não constituídas no órgão gestor da assistência social nos municípios fluminenses (2013-2016)	166
Gráfico 9 - Respostas dos representantes da sociedade civil à questão 5: “como avalia a relação da gestão com o CMAS?”	170
Gráfico 10 - Respostas dos representantes da sociedade civil à questão 8: Na maioria das vezes, como a gestão de seu município decide as questões da assistência social?”	171
Gráfico 11 - Nº de municípios fluminenses que declararam ter lei de regulamentação do SUAS em âmbito municipal nos Censos SUAS 2013-2016	177
Gráfico 12 - Municípios fluminenses com lei de regulamentação do SUAS e o ano da última atualização (2016)	178
Gráfico 13 - Opinião dos secretários/subsecretários municipais de assistência social, representantes do COEGEMAS/RJ sobre o que é um gestor da assistência social	180

Gráfico 14 - Opinião dos representantes da sociedade civil sobre o que é um gestor da assistência social	181
Gráfico 15 - Resposta dos secretários e subsecretários de assistência social, membros do COEGEMAS/RJ à questão 8: “qual era a relação com o governo municipal antes de assumir o cargo?”	184
Gráfico 16 - Respostas dos secretários e subsecretários de assistência social, membros do COEGEMAS/RJ à questão 17 “Em sua opinião: a nomeação de uma primeira-dama ou de outro parente de governante para o cargo de gestor (a) da assistência social deveria ser proibida?”	185
Gráfico 17 - Respostas dos representantes da sociedade civil à questão 17: Em sua opinião: a nomeação de uma primeira-dama ou de outro parente de governante para o cargo de gestor (a) da assistência social deveria ser proibida?	186
Gráfico 18 - Gestores de assistência social, por sexo	190
Gráfico 19 - Percentual de municípios com estrutura na assistência social, segundo a escolaridade dos gestores – Brasil, 2005, 2009 e 2013	191
Gráfico 20 - Respostas à questão 3: Tempo de exercício da função de gestor (a) da assistência social	192
Gráfico 21- Questão 7: Como avalia o conhecimento do gestor (a) do seu município sobre a política de assistência social ao assumir a gestão da assistência social	195

## Lista de quadros e tabelas

Quadro 1 - Movimentos da gestão	39
Quadro 2 - Tipologia de dominação em Weber	53
Quadro 3 - Propostas orçamentárias do governo federal para o SUAS 2018	123
Tabela 1- ocupação espacial e produtiva no Estado do Rio de Janeiro, 2016	132
Quadro 4 - N° total de municípios fluminenses segundo a caracterização da estrutura administrativa do órgão gestor da assistência social (2013-2016)	159
Quadro 5 - Políticas setoriais que compartilham estruturas administrativas com a assistência social segundo o n° de municípios fluminenses	160
Quadro 6 - Constituição das estruturas administrativas previstas para o SUAS nos municípios do Estado do Rio de Janeiro (2016)	164
Quadro 7 - Competências Socioprofissionais requeridas pelo SUAS, Projeto Pedagógico CAPACITASUAS, Brasil, 2012	193



## Lista de abreviaturas e siglas

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD – Banco Mundial  
BPC – Benefício de Prestação Continuada  
CADÚNICO – Cadastro Único dos Programas Sociais  
COEGEMAS – Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social  
CIB – Comissão Intergestores Bipartite  
CIT – Comissão Intergestores Tripartite  
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social  
CNSS – Conselho Nacional do Serviço Social  
CRAS – Centros de Referência de Assistência Social  
CREAS – Centros de Referência Especializado de Assistência Social  
DRU – Desvinculação de Recursos da União  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor  
GRS – Gestão dos Riscos Sociais  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDCRAS – Índice de Desenvolvimento de CRAS  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LBA – Lei Orgânica de Assistência Social  
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social  
MAS – Ministério da Assistência Social  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego  
NAF – Núcleos de Atendimento à Família  
NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do SUAS  
NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas  
PAIF – Programa de Atenção Integral à Família  
PAIF – Programa de Atendimento Integral à Família  
PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família  
PAP – Plano de Ação Promocional  
PBF – Programa Bolsa Família  
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PIB – Produto Interno Bruto  
PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar  
PNAS – Política Nacional de Assistência Social  
PSB – Proteção Social Básica  
PSE – Proteção Social Especial  
SAC – Serviço de Ação Continuada  
SAGI – Secretaria Avaliação e Gestão da Informação  
SASEL – Secretaria Estadual de Ação Social e Esporte e Lazer do Rio de Janeiro  
SEAS – Secretaria de Estado de Assistência Social  
SEASDH – Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos  
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social  
SSASDG – Subsecretaria de Assistência Social e Descentralização da Gestão  
SECTIDS – Secretaria de Ciência, tecnologia, Inovação e Desenvolvimento Social  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social

O que transformou o mundo não foi a  
utopia. Foi a necessidade.

José Saramago

# 1 Introdução

A tese ora apresentada trata-se de um estudo sobre a gestão municipal da política de assistência social, inserida no contexto histórico, social e político do Estado e da esfera particular da seguridade social brasileira.

Esta tese vincula-se à linha de pesquisa “Trabalho, Políticas Sociais e Sujeitos Coletivos”, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio, que busca examinar as mediações teóricas e históricas presentes nas questões referentes ao trabalho, à política social e aos sujeitos coletivos a eles relacionados e também se vincula ao núcleo de estudo e pesquisa “Trabalho, Políticas Públicas e Serviço Social – TRAPPUS”, do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio.

A assistência social no Brasil tem sua história marcada por séculos de práticas sociais de responsabilidade do campo individual até que chegasse ao campo público/social. E em ambos os campos, a assistência social apresentou forte caráter assistencialista, resultante de relações marcadas pelo padrão conservador da sociedade brasileira, que associou o paradigma patrimonialista ao modelo de gestão dessa política, conferindo o acesso à assistência social a uma relação de tutela e de subordinação do “protegido” àquele que “protege”.

Um importante passo para desassociar o paradigma patrimonialista da gestão da assistência social foi dado a partir do momento em que a mesma passou a ser tratada como política pública de direito social, conteúdo da seguridade social brasileira, na Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) conferiu à assistência social, pela primeira vez, no Brasil, o estatuto de “direito social” (Art. 6) e de “política pública” não contributiva de “seguridade social”, destinada a assegurar os direitos relativos à assistência social a quem dela necessitar (Arts. 194 e 203).

A inscrição no texto constitucional e sua promulgação pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, promoveram a refundação da intervenção do Estado no campo da responsabilidade pública na prestação de serviços e benefícios da política de assistência social brasileira.

Não obstante as garantias legais previstas no texto constitucional e na LOAS, a história social aponta para o fato de que “o reconhecimento legal de um direito não é suficiente para torná-lo um direito legítimo” (Boschetti e Teixeira, 2004). E, não diferente, no Brasil, a assistência social continuou a enfrentar dificuldades para se materializar como direito social e política pública.

Seguiram-se mais dez anos sem se desvencilhar das mudanças sociais e políticas impostas pelos interesses das relações capitalistas, de ideologia neoliberal, e das forças políticas mais conservadoras do país.

O ponto de inflexão nesta trajetória ocorreu a partir do ano de 2004, com a aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS)<sup>1</sup>.

A partir de então, se assistiu ao início de uma efetiva implementação de esforços do poder público para a consolidação gradual das mudanças preconizadas na CF/1988 e na LOAS (1993), ainda que atravessado por tensões, contradições e muitos desafios.

Com a nova PNAS (2004) foram promovidas inúmeras alterações no arcabouço legal, conceitual e institucional da política de assistência social, pautadas pela diretriz da primazia da responsabilidade estatal na condução dessa política social.

No ano seguinte, foram deliberadas as normas<sup>2</sup> e diretrizes do novo modelo de gestão da assistência social no Brasil, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O Sistema Único de Assistência social (SUAS) é o sistema público estatal, não contributivo, que tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da seguridade social brasileira.

Cabe registrar que, ao SUAS, foram creditadas grandes expectativas e responsabilidades.

Por um lado, a expectativa de que esse sistema fosse capaz de promover significativas rupturas no modelo de assistência social vivido no Brasil até então,

---

<sup>1</sup> A nova Política Nacional de Assistência social (PNAS) foi regulamentada por meio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, atualmente, o Ministério do Desenvolvimento Social.

<sup>2</sup> Resolução CNAS n.º 130, de 15 de julho de 2005. Revogada pela Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012, que apresenta a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS, 2012).

fortemente marcado por práticas históricas de patronagem, de clientelismo e de oferta de proteção social, muitas vezes assistencialistas, tuteladoras e subalternizantes, desempenhadas por agentes não profissionais.

E, por outro lado, de que, a partir do SUAS, fossem consolidadas novas referências de gestão da política de assistência social.

Para tanto, a partir do SUAS, a gestão passa a ter um conjunto de responsabilidades rigorosamente complexas: organizar, coordenar e gerir o sistema e sua rede, em cada âmbito de governo; normatizar, planejar, cofinanciar, monitorar, avaliar e promover a sua articulação intersetorial; fortalecer o controle social e a participação da sociedade, usuários e trabalhadores; manter sistema de informações e de vigilância socioassistencial; implantar a política de recursos humanos, de gestão do trabalho e educação permanente; criar ouvidoria do sistema; assessorar e apoiar as entidades e organizações vinculadas ao SUAS (Arts. 12 e 17, NOBSUAS, 2012).

Cabe reconhecer que o SUAS alcançou significativos resultados positivos na direção desses compromissos, especialmente ao longo dos primeiros dez anos. Mas implantar um sistema único em um país de dimensão continental exige muitos esforços para enfrentar enormes desafios.

Dentre eles, destacam-se o desafio de garantir a uniformidade da apreensão das normas orientadoras desse sistema por todos os seus operadores e o comprometimento de governantes e gestores com a sua implantação e qualificação.

Mas, o que consideramos ser o seu maior desafio nos tempos atuais é se manter resistente às forças políticas mais conservadoras, à direita e à esquerda, do país, que, aliadas ou alienadas aos interesses das relações capitalistas, desqualificam o trabalho da assistência social, os seus usuários e sempre investem contra a garantia dos direitos sociais e da assistência social no campo da seguridade social brasileira.

Consideramos que, fundamentalmente, o que está em discussão na posição de defender a assistência social no campo da seguridade social brasileira são quatro grandes escolhas<sup>3</sup>: uma escolha moral, ou seja, uma visão de mundo que

---

<sup>3</sup> Inspirado em uma entrevista com o historiador Valério Arcary (2017) que, possivelmente, se inspirou em Rosa Luxemburgo (1871-1919). Disponível no jornal eletrônico “Esquerda Online”, em 20 de outubro de 2017, em: <<https://esquerdaonline.com.br/2017/10/20/o-que-significa-ser-de-esquerda-hoje/>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

considera todas as formas de exploração e opressão indignas; uma escolha de classe, que escolhe o lado dos trabalhadores e suas lutas; uma escolha política, pautada num projeto de luta pelo poder para transformar a sociedade em função da satisfação das necessidades da maioria e, ainda; uma escolha ideológica, que defende uma sociedade onde deveremos ser “socialmente iguais, humanamente diferentes e totalmente livres”.

O interesse pela temática e realização deste estudo surgiu ao longo da realização do trabalho por nós realizado na gestão da política de assistência social, em âmbitos federal, estadual e municipal, no período de 2003 a 2017.

Em âmbito federal, trabalhei na Secretaria Nacional de Assistência social (SNAS/MDS), como coordenadora geral da Proteção Social Básica (2003-2009) e, no ano de 2010, como consultora-pesquisadora sobre a política de assistência social (MDS/PNUD). Na esfera estadual, trabalhamos na extinta Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH-RJ), inicialmente como superintendente da Proteção Social Básica (2011) e, posteriormente, como superintendente de Gestão do SUAS (2012 a 2014). E, em âmbito municipal, como subsecretária de Assistência social e Direitos Humanos do município de Guapimirim, no Estado do Rio de Janeiro (2014-2017).

Ao participar da história da implantação do SUAS no país e ao acompanhar a sua implementação, nas três esferas de governo, pude observar o lugar estratégico da gestão nos resultados – positivos ou negativos! – desta política social e na direção política, técnica e ética para a qual a assistência social se volta, em cada esfera de governo. Cabe também dizer que, ao longo desse tempo, pude ouvir relatos de trabalhadores do SUAS, de todos os cantos do país, bastante angustiados e desestimulados com as orientações, decisões e posturas de seus gestores.

Outro aspecto que fortaleceu o meu interesse pelo tema diz respeito à insuficiência de estudos – no meio acadêmico – sobre a gestão como componente dos processos de trabalho no campo da assistência social e que analisem as suas dimensões teórico-metodológica, técnico-operativa e ético-política, a partir da implantação do SUAS.

Partimos da compreensão de que o trabalho da gestão no campo da assistência social não se limita à administração das responsabilidades técnico-operativas, organizacionais e institucionais, previstas na NOB/SUAS (2012).

Tem também as dimensões política e ética, que permitem observar as decisões dos governos no atendimento às necessidades sociais dos cidadãos e seus compromissos - ou não! - em influir concretamente para a transformação da realidade da desigualdade social brasileira e a ampliação e garantia de direitos.

Este estudo teve como objetivo geral analisar a gestão da política de assistência social, inserida no contexto das políticas sociais e da esfera particular do Estado.

E como objetivos específicos, analisar o perfil da gestão municipal da assistência social no Estado do Rio de Janeiro, no período de 2013 a 2016, considerando a sua organização institucional, administrativa e o perfil dos seus gestores e, ainda, pretendeu contribuir para ampliar o debate sobre o trabalho dos gestores municipais da política de assistência social.

Para tanto, foi examinada a gestão da política de assistência social a partir dos seguintes eixos investigativos:

- A gestão deve ser considerada um campo categorial componente do trabalho e como constituinte de processos de trabalho?
- Quais são as especificidades da gestão na esfera estatal e no campo particular das políticas sociais, em especial, na assistência social?
- Quais modelos de gestão foram implementados na história da assistência social brasileira? E quais elementos da cultura política estão presentes nesses modelos?
- Qual é o perfil da institucionalidade da gestão e dos gestores municipais da assistência social no Brasil e, em específico, no Estado do Rio de Janeiro?
- Quais aspectos podem interferir, positiva ou negativamente, na consolidação da qualificação da gestão da política de assistência social?

Apesar da abordagem apresentada no estudo ter permitido refletir sobre o campo da gestão da política de assistência social nas três esferas de governo, demos ênfase ao âmbito municipal, reconhecendo o papel primaz desta esfera



federativa na execução do SUAS e, por conseguinte, ser também os lócus dos seus principais desafios.

A hipótese da qual partimos para a condução da pesquisa elaborada para esta tese considera que o modelo de gestão proposto pelo SUAS não prescinde da constituição de uma nova cultura política, institucional e profissional para a gestão da política de assistência social.

No que se refere ao aspecto metodológico, trata-se de uma pesquisa de caráter exploratório com função analítica, para apresentar seus resultados na interlocução entre teoria e prática.

O referencial metodológico que será adotado para a elaboração desta pesquisa se orientará pelas diretrizes do materialismo histórico dialético marxiano, buscando analisar a gestão da política de Assistência Social a partir das suas determinações históricas, teóricas e políticas, e pelo desvendamento das suas contradições.

Nesta pesquisa, agregamos ao referencial metodológico dialético o método da triangulação de dados.

De acordo com Flick (2009), a triangulação de dados é um método de pesquisa aplicado à busca de ampliação do conhecimento e da qualidade das informações acerca da temática pesquisada. Para tanto, no método da triangulação busca-se a combinação de vários métodos – quantitativos e qualitativos – entre si. Sua função analítica apresenta-se na intencionalidade de ampliar o conhecimento do objeto da pesquisa a partir de sua observação e estudo na realidade, em confluência com a teoria, reconstruindo-a no plano das ideias.

Para tanto, utilizamos o método da triangulação de dados, que busca a combinação de vários métodos – quantitativos e qualitativos – entre si. Foram considerados os seguintes procedimentos metodológicos: pesquisa bibliográfica e documental (1); análise de dados secundários (2) pesquisa de campo (3).

Nesta direção, consolidamos a pesquisa bibliográfica e documental (1), aprofundando o exame do acúmulo teórico e das bases normativas da política de assistência social, na relação entre o tema da pesquisa e as categorias analíticas propostas, a saber: gestão de política social, Estado, assistência social, Sistema Único de Assistência Social e Estado do Rio de Janeiro. Contudo, outras noções

e conceitos, tais como cultura política, sociedade civil, hegemonia, patrimonialismo e descentralização, também precisaram ser utilizados.

Consideramos o acúmulo de estudos produzidos sobre o arcabouço conceitual, ideológico e histórico das políticas sociais, da gestão contemporânea das políticas públicas, dos fundamentos sócio histórico, ético-político e metodológico do trabalho da gestão na esfera do Estado e das políticas sociais e na interface com a política de assistência social. Além do resgate histórico da trajetória da gestão da assistência social no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro.

A pesquisa documental consistiu na análise das resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)<sup>4</sup> e da Comissão Intergestores Tripartite (CIT)<sup>5</sup> acerca da gestão da política de assistência social pós SUAS.

A análise dos dados secundários (2) consistiu no exame do perfil da gestão da assistência social no Brasil e nos municípios do Estado do Rio de Janeiro e, ainda, na apreensão da percepção e da opinião de gestores e representantes da sociedade civil (trabalhadores, usuários e entidades) acerca do papel da gestão e dos gestores da política de assistência social.

Para tanto, analisamos os resultados das Pesquisas de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic) - Assistência Social, realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nos anos de 2005, 2009 e 2013 e os dados secundários obtidos dos sistemas informacionais da rede SUAS, no período de 2013 a 2016.

Neste último caso, cabem alguns esclarecimentos acerca da escolha do período de análise e sobre os dados do Censo SUAS.

---

<sup>4</sup> O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é o órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da administração pública federal, responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (atualmente, o Ministério do Desenvolvimento Social), cujos membros, nomeados pelo presidente da República, têm mandato de dois anos, permitida uma única recondução por igual período. No âmbito da União, é o CNAS que está à frente do processo de viabilização do controle social do Sistema Único de Assistência Social, tendo como principais competências aprovar a política pública de assistência social, normatizar e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada, zelar pela efetivação do SUAS, apreciar e aprovar propostas orçamentárias, entre outras.

<sup>5</sup> As comissões intergestores são instâncias de pactuação e estão fundamentadas no princípio da democratização e na diretriz da descentralização presentes na CF/88 e na LOAS. A CIT é um espaço de articulação entre os gestores (federal, estaduais e municipais), caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do SUAS e das demandas dos gestores da assistência social nas três esferas de governo. É organizada no âmbito federal com a seguinte composição: 5 (cinco) membros representando a União e seus respectivos suplentes; 5 (cinco) membros representando os estados e o Distrito Federal e seus respectivos suplentes; 5 (cinco) membros representando os municípios e seus respectivos suplentes.

Priorizamos o período 2013 a 2016 por ser posterior ao detalhamento das responsabilidades da gestão municipal do SUAS, que foram estabelecidas na NOB/SUAS (2012) e após a pactuação que estabeleceu as prioridades e metas para o aprimoramento da gestão municipal do SUAS no quadriênio 2014/2017<sup>6</sup>. Infelizmente, os limites temporais deste estudo não nos permitiram analisar o ano de 2017, cujos dados e resultados do Censo SUAS deverão ser disponibilizados apenas no segundo semestre do ano de 2018 (em curso).

Cabe advertir sobre os limites das informações do Censo SUAS. O preenchimento das informações no sistema é da responsabilidade municipal e, portanto, poderá haver erros neste processo. Muito embora as informações declaradas pelo agente público no questionário possuam “fé pública” e, por isso, submetem o agente responsável que preencher informações inverídicas a sanções administrativas, civis e penais, poderão ser encontradas informações inverídicas ou inexatas, seja por erro humano ou distorções de cunho político.

A pesquisa de campo (3) foi realizada com 13 (treze) gestores municipais e 99 (noventa e nove) delegados da sociedade civil (representantes dos trabalhadores, entidades e usuários) e consistiu em entrevistas, por meio de questionários estruturados, distribuídos em formulários impressos, durante a XI Conferência de Assistência Social do Estado do Rio de Janeiro, realizada em 25 e 26 de outubro de 2017. Seus dados foram posteriormente consolidados e analisados na plataforma eletrônica “Google Docs”.

O Google Docs é uma ferramenta que une edição de texto, desenho e planilhas. Como o próprio nome já diz, ele foi desenvolvido pelo Google, que apresenta seu produto da seguinte forma: “O Documentos Google dá vida aos seus documentos com ferramentas de edição e estilo para facilitar a formatação de textos e parágrafos. Escolha entre centenas de fontes e adicione links, imagens e desenhos. E todos esses recursos são gratuitos”.

O site oficial da marca<sup>7</sup> indica que uma das facilidades do Google Docs é a possibilidade de acessar, criar e editar os documentos por meio do smartphone, tablete ou computador em qualquer lugar, mesmo que não tenha internet.

---

<sup>6</sup> O Pacto de Aprimoramento é o instrumento previsto no Artigo 23 da NOB/SUAS (2012), como um mecanismo de indução ao aprimoramento da gestão da política de assistência social e do SUAS. O Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal (2013- 2017) foi deliberado pelo Conselho Nacional de Assistência Social, por meio da Resolução CNAS nº 18, de 15 de julho de 2013.

<sup>7</sup> Disponível em: <<https://www.google.com/docs>>.

O processo de realização desta etapa da pesquisa merece alguns esclarecimentos. O planejamento da pesquisa de campo previa a realização desta fase no segundo semestre de 2016, por meio de entrevistas com os 92 gestores municipais do Estado do Rio de Janeiro. As entrevistas seriam realizadas por meio de um questionário, distribuído durante as reuniões da Comissão Intergestores Bipartite (CIB/RJ), que tradicionalmente contavam com a ampla participação dos gestores e, ainda, por meio eletrônico, na plataforma “Google Docs”, para os que não fossem alcançados durante as reuniões.

Porém, no período planejado, a pesquisa de campo precisou ser adiada em decorrência de duas enormes crises, uma de âmbito estadual e, outra, de âmbito nacional, que serão analisadas no terceiro capítulo desta tese.

Em âmbito estadual, a grave crise política e fiscal que assolou o Estado do Rio de Janeiro no período, dentre outros efeitos perversos, gerou a extinção da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH/RJ). As mudanças políticas e administrativas decorrentes da extinção da SEASDH/RJ levaram a sucessivas interrupções das reuniões mensais da CIB/RJ, desde o segundo semestre de 2016 até o primeiro semestre de 2017.

No âmbito nacional, ocorreu o golpe jurídico-parlamentar, que levou ao impedimento da presidente eleita, Dilma Rousseff, em agosto de 2016. A partir de então, configurou-se um novo regime político no Brasil, uma era de retrocessos na história brasileira, um verdadeiro tsunami a varrer conquistas dos trabalhadores e a deflagrar fortes investidas também contra o SUAS.

Além disso, a pesquisa também não pode ocorrer no primeiro semestre de 2017 porque, após as eleições municipais, deu-se significativa substituição de gestores municipais, não havendo tempo hábil de levantar seus contatos para uma tentativa de coleta de informações por meio eletrônico.

Sendo assim, optamos por realizar as entrevistas durante a XI Conferência Estadual de Assistência Social, evento que favoreceria o acesso aos gestores. Porém, devido aos problemas relatados acima e, também, decorrentes das dificuldades do governo estadual com a organização da conferência, previmos a possibilidade de baixa participação de gestores no referido evento. Por isso, decidimos mudar o planejamento inicial e, além dos gestores, entrevistamos também os delegados da sociedade civil (representada pelos trabalhadores, entidades e usuários).

A ética perpassou todo o processo de pesquisa, no cuidado na coleta e manuseio dos dados, no respeito às fontes de conhecimento, na postura desta pesquisadora perante os participantes da pesquisa, na elaboração ou exposição do resultado final e na sua utilização social, em conformidade com a Resolução do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) nº 273, de 13 de março de 1993, que disciplina o procedimento ético profissional do assistente social. As entrevistas foram realizadas após a assinatura do “Termo de consentimento livre e esclarecido” (Apêndice 3).

Os resultados da pesquisa foram apresentados nos cinco capítulos seguintes a esta introdução, embora os mesmos não sigam a ordem do estudo realizado, e sim a sistematização da reflexão e dos dados coletados.

No primeiro capítulo, “Gestão: fundamentos e administração no capitalismo” são apresentados os fundamentos teórico-metodológicos da concepção de gestão que pautaram as análises sobre o tema da gestão da política de assistência social apresentadas ao longo desta tese.

Para tanto, examinamos a gestão partindo da identificação das suas determinações em geral, para, na sequência, impregná-la de elementos histórico-concretos materiais e ídeo-culturais, identificando os principais determinantes sociais e econômicos que configuram a administração na ordem capitalista. Neste último item, analisamos o papel da burocracia e a mediação da administração no capitalismo.

Nesta trajetória procuramos responder ao primeiro eixo investigativo desta tese: “se a gestão deve ser considerada um trabalho e constituinte de processos de trabalho”.

Além disso, procuramos demonstrar que a atividade administrativa, em sua concepção mais geral, de “utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (Paro, 2006), permite tanto conceber a gestão articulada com a ordem social vigente, quanto com a sua superação, imprimindo um caráter contraditório à gestão.

No segundo capítulo, “A gestão na esfera do Estado e das políticas sociais”, analisamos o segundo eixo investigativo desta tese: “quais são as especificidades da gestão no campo estatal e das políticas sociais, suas possibilidades e limites no capitalismo”.

Na primeira parte, examinamos como se deu a constituição da esfera estatal, reconhecendo que a complexidade do fenômeno estatal gera intensa dificuldade de entendimentos consensuais a respeito de sua concepção. E analisamos o papel do Estado no capitalismo.

Neste item, analisamos a concepção marxiana de Estado, que considera que a forma do Estado emerge das relações de produção, do modo como as coisas são produzidas, distribuídas e consumidas. E, não, do conjunto das vontades humanas. Portanto, não representa o bem comum, mas é a expressão política da estrutura de classe inerente à produção.

Analisamos também a concepção gramsciana de hegemonia, porque ampliou a teoria do Estado ao ver o fenômeno estatal como composto de duas estruturas dialeticamente articuladas, a saber: a “sociedade política” e a “sociedade civil”. Em Gramsci, o conceito de hegemonia nega a teoria de integração social, mas se apresenta como um processo através do qual as classes dominantes se legitimam pela aceitação generalizada do modo de relacionar a economia, a sociedade e sua visão de mundo, interligando o pensar, o sentir e a construção material do mundo (o agir), sem excluir o aparato da coerção (que, todavia, não é dominante) a fim de debelar eventuais oposições inconformistas.

O terceiro capítulo, sob o título “A gestão da assistência social brasileira: histórias, disputas e paradigmas”, investiga o terceiro eixo: “quais modelos de gestão foram implementados na história da assistência social brasileira? E quais elementos da cultura política estão presentes nesses modelos”?

Este capítulo faz um resgate da trajetória histórica da assistência social, analisando os diferentes paradigmas que marcam a gestão desta política social no Brasil, apresentando suas perspectivas, dilemas e desafios, a saber: a gestão patrimonialista, a gestão descentralizada – na questão “autonomia e corresponsabilidade ou privatização da proteção social” e a gestão descentralizada, democrática e participativa do SUAS.

Para analisar a assistência social brasileira é preciso, de início, reconhecer esta política social como objeto histórico e geograficamente situado, com inserções próprias à realidade social na qual foi fundada, que é o contexto das particularidades próprias às relações de forças sociais, econômicas e políticas brasileiras.

Nesta perspectiva, no caso brasileiro, a assistência social será marcada pelas disputas, escolhas e orientações quanto às necessidades de reprodução social que serão objeto de provisão de proteção social, processados nos diferentes contextos histórico e político brasileiros.

No quarto capítulo, “A gestão da assistência social no Estado do Rio de Janeiro”, iniciamos a apresentação dos resultados da pesquisa empírica realizada sobre a gestão da assistência social nos municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Para tanto, inicialmente, apresentamos um breve panorama do estado, seu contexto histórico, demográfico, político, social e econômico, destacando os eventos e as crises políticas e econômicas recentes no âmbito do mesmo e seus efeitos na gestão da assistência social dos municípios fluminenses.

Ao tratarmos especificamente da assistência social no Estado do Rio de Janeiro, destacamos duas estratégias constituídas no âmbito estadual que se tornaram um ponto de inflexão na gestão da assistência social: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), um programa fluminense de 1999, e o Plano Estadual de Superação da Pobreza Extrema, que deu prosseguimento à agenda nacional de superação da miséria, que também favoreceu o desenvolvimento econômico e social do Estado do Rio de Janeiro na primeira década do ano de 2000 e a consolidação da assistência social nos municípios fluminenses, pelo seu acompanhamento através do “acompanhamento familiar do PAIF”.

No último capítulo, “Desafios à qualificação da gestão municipal da assistência social”, procuramos responder ao último eixo investigativo: “quais aspectos podem interferir, positiva ou negativamente, na consolidação da qualificação da gestão da política de assistência social?”.

Para tanto, analisamos as estratégias que nos parecem mais relevantes e também mais desafiadoras para o fortalecimento político e institucional da gestão da assistência social: a garantia do comando único na direção da política; o reordenamento da estrutura administrativa da gestão da política; o fortalecimento da relação democrática entre a gestão estatal e a sociedade civil; a garantia da previsão legal do SUAS no âmbito da regulação municipal; e a qualificação técnica e o compromisso ético e político dos gestores com os objetivos da assistência social.

Cabe destacar o quão desafiador foi o processo de escrita desta tese em tempos tão desalentadores para a garantia dos direitos sociais e de cidadania no Brasil. Mas lembrando do que disse o filósofo francês Étienne de La Boétie (1530-1563): “não é preciso tirar coisa alguma do dominador; basta não lhe dar o que ele pede”, mesmo sob muitas angústias, perdas e perplexidades, “não me calei”. Narrei o que vi, vivi e aprendi.

Pesquisar e escrever sobre a política de assistência social em tempos tão sombrios foi meu ato de resistência.



## 2

### **Gestão: fundamentos e administração no capitalismo**

Este capítulo tem por objeto explicitar os fundamentos teórico-metodológicos da concepção de gestão que pautarão as análises sobre o tema da gestão da política de assistência social, a serem apresentadas ao longo desta tese.

A gestão é produto de longa evolução histórica, trazendo as marcas das contradições, disputas, interesses políticos e econômicos das sociedades.

Examinaremos a gestão sob a perspectiva do campo teórico crítico, considerando a totalidade concreta onde a gestão se situa, partindo da identificação das suas determinações em geral, até àquelas que a particularizam.

Partiremos da caracterização geral da gestão para, em seguida, impregná-la de elementos histórico-concretos materiais e ídeo-culturais na história da humanidade, com especial análise de sua expressão no capitalismo.

Para tanto, inicialmente, analisaremos a gestão em sua forma geral, presente em todo o tipo de estrutura social. Apresentaremos uma visão ampla sobre o fenômeno da gestão, em seu nível mais abstrato, onde, de modo geral, está identificada ao universo da “administração em geral”, ou seja, abstraída de seus determinantes sociais.

A seguir, examinaremos a questão da gestão como processo do trabalho, desde sua condição ontológica à totalidade concreta onde este trabalho se situa, na sociedade capitalista. Na sequência, discutiremos o papel da burocracia no capitalismo.

O método de “ascender do abstrato ao concreto é somente o modo do pensamento de se apropriar do concreto, de reproduzi-lo como concreto mental. Mas, de forma alguma, é o processo de gênese do próprio concreto” (Marx, 2011, p. 54-55).

De acordo com esta perspectiva, a realidade social se dá a conhecer pela reflexão demorada sobre o objeto, desvendando dimensões que não são visíveis. Portanto, a realidade social não é aceita como ela é dada; ela é questionada, interrogada de modo impiedoso (Ianni, 2011, p.399).

Ou seja, os fenômenos e as demandas sociais possuem mediações e origens não reveladas em sua aparência, sendo necessário questionar a maneira como se apresentam imediatamente para que possamos desvelá-los em sua totalidade.

## **2.1. Caracterização geral da gestão**

O campo da ciência administrativa não faz diferença entre a administração e a gestão, reconhecendo que, ambas, remetem-se ao mesmo universo (cf. Paro, 2001; Souza Filho, 2015; Sant'Anna, 2015; Souza Filho e Gurgel, 2016).

Segundo Sant'Anna (2015, p.392), a diferença entre a administração e a gestão ocorre mais pelo foco ou grau: a administração, abrange a percepção da totalidade da organização, internamente e em sua interação no mercado, na sociedade ou no governo; enquanto a gestão designa algumas dimensões da administração, sendo referida a aspectos particulares de uma organização.

No âmbito da presente pesquisa seguiremos a mesma perspectiva, não fazendo distinção entre administração e gestão, considerando-as sinônimos.

Como um fenômeno sócio-histórico, a gestão/administração ao se concretizar, se impregna de elementos histórico-concretos materiais e ídeoculturais, explicitando as determinações efetivas da realidade que a configura (Souza Filho e Gurgel, 2016).

A atividade de administrar é tão antiga quanto as primeiras formas de organização social, surgindo como ferramenta para o desenvolvimento da vida social e o domínio da natureza, para superar as adversidades naturais, mediante a provisão de recursos para seu enfrentamento e consequente superação (Sant'Anna, 2015, p.47).

A Revolução Industrial (séculos XVIII e XIX) determinou o surgimento da administração como “área de conhecimento e um conjunto de técnicas que servem ao incremento incessante dos meios de produção e de organização do trabalho social”, em resposta a duas consequências da industrialização: o crescimento acelerado e desorganizado das empresas e a necessidade de dotar as empresas de maior eficiência e produtividade (Sant'Anna, 2015, p. 48).

Os primeiros estudos da administração como área de conhecimento surgiram na primeira metade do século XX, voltados para a organização do trabalho (Gomes, 2005).

Frederick Taylor (1856-1915), Henri Fayol (1841-1925) e George Elton Mayo (1880–1949) e seus colaboradores, criaram os princípios, procedimentos, técnicas e estruturas que se transformaram em diversos formatos organizacionais para a administração. Suas teorias, combinadas com a teoria weberiana, tornaram-se os pilares da evolução e desenvolvimento da administração.

Taylor, em *Principles of Scientific Management* (1911), introduziu os quatro princípios fundamentais da administração científica:

- Princípio do planejamento, compreendido como a substituição de métodos empíricos por procedimentos científicos.

- Princípio do treinamento dos trabalhadores, ou seja, a capacidade de selecionar os operários de acordo com suas aptidões e de prepará-los para produzir mais e melhor.

- Princípio do controle, como verificação do desenvolvimento do trabalho, de acordo com a metodologia e as metas estabelecidas.

- Princípio da execução, que consiste em distribuição das atribuições e responsabilidades em prol de um trabalho disciplinado.

Fayol, elaborou a *Administration industrielle et generale* (1916), conhecida como a teoria clássica da administração, relacionando catorze princípios básicos de forma complementar aos princípios de Taylor: divisão do trabalho, autoridade e responsabilidade, unidade de comando, unidade de direção, disciplina, prevalência dos interesses gerais, remuneração adequada, centralização, hierarquia, ordem, equidade, estabilidade dos funcionários, iniciativa e espírito de equipe.

Mayo e seus colaboradores lançaram a “teoria das relações humanas”, que se opôs aos princípios científicos do trabalho de Taylor e de Fayol, e considerou a necessidade de humanizar e democratizar a administração, com as ciências

humanas, a filosofia pragmática<sup>8</sup> de John Dewey (1890-1947) e a psicologia dinâmica<sup>9</sup> de Kurt Lewin (1890-1947).

A partir de 1950, com a sociologia da burocracia de Max Weber (1864-1920) houve grande diversificação das teorias administrativas. Destacam-se na teoria de Weber os seguintes conceitos que se articulam à concepção da administração: “dominação”, “patrimonialismo” e “burocracia”, temas que serão abordados a seguir, no item 2, do capítulo 3 desta tese.

Cabe ressaltar que, no âmbito desta tese, nos apoiamos na abordagem contemporânea da concepção de administração/gestão apresentada pelo educador Victor Henrique Paro (2006), que se fundamenta na concepção ontológica do trabalho de Marx.

A perspectiva teórica de Victor Henrique Paro (2006, p.18) considera que a administração, em seu sentido geral é a “utilização racional de recursos para realização de fins determinados”.

Nesta direção, para o cumprimento de seus objetivos, o homem precisa lançar mão – racionalmente – dos meios de que dispõe, utilizando-se, portanto, da atividade administrativa para realizá-los (Paro, 2006, p.19).

Sendo assim, age-se administrativamente quando, racionalmente, se utiliza dos recursos materiais e conceituais para se produzir os bens materiais e ideológicos necessários para a sociedade se manter e se reproduzir.

Paro nos remete ao fato de que a administração é uma tarefa eminentemente humana, já que somente o homem é capaz de estabelecer livremente os objetivos a serem cumpridos, transcendendo o seu estado natural. Embora seja parte da natureza, dela se diferencia por sua ação livre.

Cabe esclarecer que a abordagem de Paro, fundamentada na teoria marxiana, considera a atividade administrativa um trabalho, mediador das relações que envolvem a relação do homem com a natureza e com os outros homens.

---

<sup>8</sup> A filosofia pragmática constitui uma escola de filosofia estabelecida no final do século XIX que considera que o sentido de uma ideia corresponde ao conjunto dos seus desdobramentos práticos. John Dewey foi o responsável pela transmissão do legado do pensamento pragmático no século XX.

<sup>9</sup> O psicólogo alemão Kurt Lewin estudou a dinâmica dos grupos. Segundo Lewin, todos os grupos passam por fases de desenvolvimento tal qual o ser humano. São elas: infância, adolescência e juventude.

O trabalho, como uma atividade orientada a um fim é “um processo que o homem, por sua própria ação, medeia, regula e controla seu metabolismo com a natureza” (Marx, 2013, p.255).

Na relação entre o homem e a matéria na qual aplica seu trabalho encontram-se os meios de trabalho, que compreendem os elementos materiais (ferramentas, instrumentos, máquinas, mas também outros meios indiretos, como estradas, instalações físicas etc.).

A administração pode ser considerada, sob o ponto de vista teórico ou prático, como dois amplos campos que se interpenetram: a “racionalização do trabalho” e a “coordenação dos esforços despendidos pelos homens ou coordenação” dos recursos humanos” (Paro, 2006, p.20-24).

No campo da “racionalização do trabalho”, a atividade administrativa age por meio da utilização racional de recursos materiais (naturais e meios de trabalho) e conceituais (capacidade de criação de técnicas e conhecimentos acumulados historicamente) para que o homem possa realizar seus objetivos.

Na atividade de “coordenação”, promove-se a organização/coordenação dos esforços despendidos pelos homens, com vistas a um propósito comum. Paro utiliza este termo com o significado das “relações dos homens entre si” (2006, p.23).

Cabe registrar que a atividade da administração é uma atividade grupal, não se ocupando do esforço humano despendido por pessoas isoladamente, mas do esforço humano organizado em proveito da tarefa do coletivo.

Destaca-se na abordagem de Victor Paro (p.24-25) a diferença na compreensão do que sejam os recursos humanos. Pela expressão “recursos humanos”, o autor compreende os recursos inerentes ao homem, sinônimo de recursos do homem, pois só este é capaz de fazê-lo. E, não do homem como recurso.

Neste sentido, os recursos humanos ou recursos do homem compreendem tanto os recursos conceituais, que consistem na capacidade de criação de técnicas e conhecimentos acumulados historicamente, quanto o esforço humano.

Não cabendo, portanto, nesta classificação, considerar as pessoas envolvidas no processo de trabalho como recursos ou meios, mas somente, considerá-las como fim.

Ou seja, “considerar o homem como fim implica tê-lo como sujeito e não como objeto no processo em que se busca a realização de objetivos” (Paro, 2006, p.25).

Segundo o citado autor, o homem se torna um humano, se diferenciando da natureza a partir do seu domínio sobre a mesma.

O reconhecimento desta evidência, implica, segundo ele, “no reconhecimento que a relação entre os homens não pode ser de dominação, sob pena de se perder sua característica humana” (Paro, 2006, p.25).

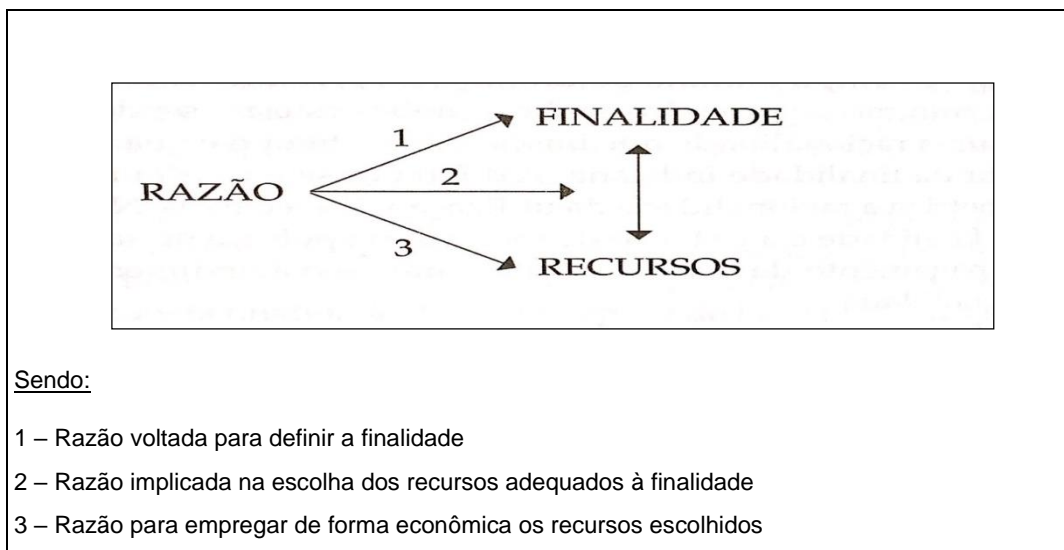
Assim, se o homem não se restringir a dominar a natureza, mas buscar dominar a outros homens, reduzirão esses homens à condição de “coisas”, não diferenciados do mundo meramente natural, não-humano.

Portanto, quando se utiliza o homem como recurso, não se trata da administração em geral, mas numa estrutura social determinada, como a capitalista, onde o homem é tratado não como homem, mas indiferenciado da natureza, pronto a ser dominado (trataremos deste tema na abordagem da gestão na ordem do capital).

Outro aspecto que merece destaque na abordagem teórica de Victor Paro refere-se à organização de recursos (meios; dimensão instrumental) para atingir uma dada finalidade (dimensão ético-política).

Nesta perspectiva, o autor alerta que o gestor deve se preocupar em não assumir uma dinâmica meramente instrumental da razão, limitando o seu gerir ao movimento de definição dos recursos. Ou seja, deve colocar racionalmente sob apreciação crítica a finalidade da organização em que atua para determinar os recursos que precisarão ser utilizados, inclusive, considerando seu respectivo emprego econômico. Vejamos, no gráfico a seguir, como se dá este movimento:

Quadro 1 - Movimentos da gestão



Fonte: Souza Filho e Gurgel (2016, p. 32).

Destacam-se na concepção gráfica acima três movimentos que implicam duas dimensões da razão: a finalística (ou ético-política) e a instrumental (técnico-operativa). Onde, o segmento 1 é determinante, e os segmentos 2 e 3 estão subordinados ao segmento 1.

Portanto, a utilização racional dos recursos (utilização de acordo com a razão) possui duas dimensões.

A primeira, refere-se ao imperativo de que os recursos devem ser adequados ao fim visado. E a segunda dimensão refere-se ao imperativo de que a utilização racional de recursos se dê de forma econômica, onde o alcance dos objetivos deve se concretizar no menor tempo possível e com o dispêndio mínimo de recursos.

Souza Filho e Gurgel (2016, p. 31-32), analisando a perspectiva teórica de Paro, argumentam que o gestor deve estar atento a não considerar “como dada” a racionalidade finalística, devendo colocá-la “sob a apreciação crítica”.

Neste sentido, o gestor deve considerar – racionalmente – tanto a definição da finalidade, como a escolha dos recursos adequados à finalidade e, ainda, o emprego de forma econômica dos recursos escolhidos, que significa utilizar o menor tempo possível e a menor quantidade de meios destinados à obtenção da finalidade definida.

A seguir, analisaremos as características gerais da administração/gestão à luz das determinações da ontologia marxiana sobre o trabalho.

## **2.2. A gestão como processo de trabalho**

Como vimos até aqui, a atividade administrativa sempre existiu como condição necessária da vida humana, superação de barreiras naturais e de produção da própria existência material em qualquer forma de organização social, possuindo a característica ontológica do trabalho.

Segundo Marx (2013), o trabalho é “uma atividade orientada a um fim”, eixo fundamental da criação, motor de civilização e fonte de realização de potencialidades da natureza social do homem.

Pelo trabalho o homem relaciona-se com a natureza e com os outros homens, os seres humanos, se apresentando como agentes ativos em relação ao mundo, ou seja, um processo de transformação da natureza e do homem, dialeticamente.

O trabalho possui, portanto, uma dimensão ontológica, posto que é constitutivo do ser.

O trabalho é, antes de tudo, um processo entre o homem e a natureza, processo este em que o homem, por sua própria ação, medeia, regula e controla seu metabolismo com a natureza. Ele se confronta com a matéria natural como uma potência natural [Naturmacht]. A fim de se apropriar da matéria natural de uma forma útil para a sua própria vida, ele põe em movimento as forças naturais pertencentes a sua corporeidade: seus braços e pernas, cabeça e mãos. Agindo sobre a natureza externa e modificando-a por meio desse movimento, ele modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza. (Marx, 2013, p.255)

Para Marx, o cerne do processo de trabalho está no processo de fabricação de valores de uso:

O processo de trabalho [...] é atividade orientada a um fim – a produção de valores de uso -, a apropriação do elemento natural para a satisfação de necessidades humanas, condição universal do metabolismo entre homem e natureza, perpétua condição natural da vida humana e, por conseguinte, independente de qualquer forma particular dessa vida, ou melhor, comum a todas as suas formas sociais (Marx, 2013, p.261).



Na visão de Marx, não existe separação no processo de trabalho, que é inteiramente natural e inteiramente humano. No entanto, pelo trabalho, os seres humanos se apresentam como agentes ativos em relação ao mundo que os rodeia.

O processo de trabalho, enquanto condição universal de possibilidade da existência humana pode ser caracterizado por três elementos fundamentais: “a atividade orientada a um fim, ou o trabalho propriamente dito; em segundo lugar, seu objetivo e, em terceiro, seus meios” (Marx, 2013, p.256).

De forma simples, pode-se designar como “processo de trabalho” a materialização do trabalho ou sua objetificação em valores de uso. Nesta direção, o trabalho é um processo que transforma uma coisa em outra coisa (p. 261).

A relação do homem com a natureza pelo processo de trabalho se dá pelos meios de trabalho. No dizer de Marx, “o meio de trabalho é uma coisa ou um complexo de coisas que o trabalhador interpõe entre si e o objeto do trabalho e que lhe serve de guia de sua atividade sobre esse objeto” (Marx, 2013, p. 256).

O que diferencia as épocas econômicas não é “o que” é produzido, mas “como”, “com que meios de trabalho”. Estes não apenas fornecem uma medida do grau de desenvolvimento da força de trabalho, mas também indicam as condições sociais nas quais se trabalha. (Marx, 2013, p.256).

Nesse processo, através dos meios de trabalho, que são todas as condições objetivas necessárias à realização do processo de trabalho, a atividade do homem realiza uma transformação do objeto de trabalho pretendida desde o início.

Para realizar seu trabalho, além dos recursos materiais, o homem utiliza-se de recursos conceituais, que consistem em conhecimentos e técnicas que acumulou historicamente.

Como elemento essencial da sociabilidade humana, o trabalho possui, também, uma dimensão dialética da transformação de si mesmo e do mundo. Pelo trabalho o homem transforma a realidade que o cerca e a si mesmo. Só é possível transformar o que se passa ao nosso redor, transformando a si mesmo e vice-versa.

No entanto, este processo não é unicamente humano, existindo, em sua forma instintiva, em outras criaturas animais. Marx descreve o que torna o trabalho

exclusivamente humano: temos uma ideia e a tornamos real; o trabalho é uma atividade intencional.

Pressupomos o trabalho numa forma em que ele diz respeito unicamente ao homem. Uma aranha executa operações semelhantes às do tecelão, e uma abelha envergonha muitos arquitetos com a estrutura de sua colmeia. Porém, que desde o início distingue o pior arquiteto da melhor abelha é o fato de que o primeiro tem a colmeia em sua mente antes de construí-la com a cera. No final do processo, chega-se a um resultado que já estava presente na representação do trabalhador no início do processo, portanto um resultado que já existia idealmente. (Marx, 2013, p.255-256).

Há sempre um momento “ideal”, utópico, envolvido na atividade produtiva humana. No, entanto, a compreensão dialética do processo de trabalho implica que as ideias surgem da relação metabólica com a natureza material, de nossas relações centrais com o mundo e têm a marca dessa origem.

O filósofo húngaro contemporâneo István Mészáros (1930-2017), em suas obras “Marx: teoria da alienação” (1981) e “Para além do capital: rumo a uma teoria da transição” (2011), atualiza o pensamento e a ontologia marxiana sobre o trabalho e sua importância como “mediação” principal da autorrealização do homem na história. Vejamos.

O trabalho, como determinação ontológica fundamental, constitui função de mediação primária ou de primeira ordem, cuja finalidade é a preservação das funções vitais da reprodução individual e societal.

A mediação de primeira ordem seria a única forma possível de o homem se relacionar com a natureza e com o próprio homem, transformando esta natureza e construindo uma “segunda natureza”, ou seja, a sociedade, de modo significativo e positivo.

Em outras palavras, a mediação de primeira ordem permite ao homem, através de sua atividade produtiva – que proporciona com que ele transforme a natureza e, como parte dela, também se modifique –, compreender o mundo em que vive e entender o seu papel como agente transformador da história.

São funções vitais de mediação primária ou de primeira ordem, de acordo com Antunes (1999, p.20):

- 1) a necessária e mais ou menos espontânea regulação da atividade biológica reprodutiva em conjugação com os recursos existentes;
- 2) a regulação do processo de trabalho, pela qual o necessário intercâmbio comunitário com a natureza possa produzir os bens requeridos, os instrumentos de trabalho, os empreendimentos produtivos e o conhecimento para a satisfação das necessidades humanas;
- 3) o estabelecimento de um sistema de trocas compatível com as necessidades requeridas, historicamente mutáveis e visando otimizar os recursos naturais e produtivos existentes;
- 4) a organização, coordenação e controle da multiplicidade de atividades, materiais e culturais, visando o atendimento de um sistema de reprodução social cada vez mais complexo;
- 5) a alocação racional dos recursos materiais e humanos disponíveis, lutando contra as formas de escassez, por meio da utilização econômica (no sentido de economizar) viável dos meios de produção, em sintonia com os níveis de produtividade e os limites socioeconômicos existentes;
- 6) a constituição e organização de regulamentos societais designados para a totalidade dos seres sociais, em conjunção com as demais determinações e funções de mediação primárias.

Retomando o conceito abstrato da administração/gestão de Victor Paro, como uma “atividade que requer racionalidade para usar os recursos para atingir a determinados fins”, podemos desvelar a conexão existente entre os fins e os meios da administração e o papel da razão como elemento de mediação dessa conexão.

A administração/gestão é, portanto, um “processo de trabalho”, possuindo os mesmos elementos constitutivos deste: é uma atividade orientada a um fim, possui objetivo, e utiliza-se de meios para realizar sua finalidade. (Wilson, 1885; Paro, 2006; Marx, 2013).

Ou seja, a atividade de organização e alocação racional de recursos para a realização de uma atividade (característica da administração) é uma condição vital à ação consciente e intencional para a concretização da “atividade orientada a um fim, o trabalho propriamente dito” (Paro, 2006, p.19).

No que se refere ao conceito de administração de Paro (2006), que utilizamos no decorrer do exame da gestão nesta pesquisa, podemos afirmar que age-se administrativamente quando se utiliza dos recursos materiais e conceituais racionalmente, com vistas à realização de objetivos.

Nessa perspectiva, a administração/gestão, identifica-se à tarefa de descobrir e aplicar racionalmente recursos para potencializar a “racionalização do trabalho” e a “coordenação do esforço coletivo” para atingir determinados fins. Ou seja, dirigir as atividades individuais no cumprimento do trabalho coletivo:

Todo trabalho imediatamente social ou coletivo em grande escala requer, em maior ou menor medida, uma direção, que estabeleça a harmonia entre as atividades individuais e cumpra as funções gerais do movimento do corpo produtivo total em contraste com o movimento de seus órgãos autônomos. Um violinista isolado dirige a si mesmo, mas uma orquestra requer um regente. (Marx, 2013, p.406)

Cabe registrar que os processos de trabalho típicos da administração (alocação racional de recursos materiais e humanos disponíveis, organização, planejamento, coordenação e controle) constituem funções vitais de mediação primária ou de primeira ordem.

Nenhuma das funções vitais de mediação primária necessitam do estabelecimento de hierarquias estruturais de dominação e subordinação, ainda que possam ser alterados e subordinados aos imperativos da reprodução do capital (Antunes, 1999), tema que será aprofundado a seguir.

É preciso, portanto, considerar que, embora a atividade administrativa em sua forma mais abstrata tenha validade em toda forma de organização social, ela participa também das contradições e diferentes forças (sociais, econômicas, políticas, culturais etc.) de cada período histórico, se concretizando e sendo determinada por essa correlação de forças.

Na medida em que essas contradições determinam novos modos de produção dominantes trazem também a demanda de novas formas de administração, como co-participante da evolução histórica das forças produtivas e das relações de produção.

A administração, por isso,

[...] é compatível tanto com um projeto revolucionário, de superação da estrutura social vigente, quanto com as forças conservadoras interessadas em manter tal estrutura. Nas sociedades de classes, em que o poder está confinado nas mãos da classe dominante para manter o *status quo* e perpetuar ou prolongar ao máximo seu domínio. O que não significa que ela não possa vir a concorrer para a transformação social em favor dos interesses das classes subalternas, desde que suas potencialidades sejam aproveitadas na articulação com esses interesses. Para isso, entretanto, é necessário que a atividade administrativa seja elevada de seu caráter espontaneamente progressista para uma práxis reflexivamente revolucionária. (Paro, 2006, p.32)

Para o citado autor, um dos requisitos mais importantes é o conhecimento das condições concretas em que se realiza a administração na sociedade.

Portanto, partimos da caracterização geral da gestão para, na sequência, impregná-la de elementos histórico-concretos materiais e ídeo-culturais, identificando os principais determinantes sociais e econômicos que configuram a administração na ordem capitalista.

### **2.3. A gestão na ordem do capital**

Como vimos anteriormente, a administração, como área de conhecimento e conjunto de técnicas que servem de meios de produção e de organização do trabalho social, teve início com a Revolução Industrial, no contexto da sociabilidade capitalista.

Considerando que compreendemos ser a administração a “utilização racional dos recursos para a realização de fins determinados” (Paro, 2006), precisaremos, de início, desvelar as finalidades/objetivos do processo de produção e de reprodução social capitalista, seus “valores de uso”, para configurarmos o papel da administração neste sistema.

#### **2.3.1. O processo de produção capitalista**

O modo de produção capitalista caracteriza-se, qualquer que seja a sua forma, pela propriedade privada dos meios de produção nas mãos de uma classe, a capitalista, com a exclusão do restante da população. O trabalhador, produtor direto, não tem mais a propriedade dos meios de produção.

A reprodução ampliada do capital (do fim do século XVIII até início do século XXI) propiciou a conformação da acumulação do produto do trabalho, a extrema exploração da classe trabalhadora, uma maior divisão do trabalho e sua subsunção ao capital, que configuram o seu sistema sociometabólico e suas mediações de segunda ordem (Mészáros, 2011).

É importante lembrar que embora a produção de excedente e a exploração do trabalho e apropriação desse excedente não sejam exclusivos da ordem social capitalista, nesta sociedade atingiu patamares inimagináveis anteriormente.

No curso da história das sociedades pré-capitalistas, os trabalhadores viviam estratégias coletivas de sociabilidade, de trabalho e usufruto dos bens produzidos e de propriedade coletiva da terra. Imperavam as funções vitais de mediação primária ou de primeira ordem do trabalho.

Havia pobreza, mas esta era decorrente da escassez, do baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas e a componentes ideológicos que a legitimavam (Engels, 1976).

A mudança para o modo de produção capitalista alterou este “*modus vivendi*”, ao instituir outro “*modus operandi*”: a socialização do trabalho, mas a apropriação privada da riqueza produzida.

O processo de produção no estágio industrial-concorrencial do capitalismo<sup>10</sup> acentuou ainda mais as condições de pobreza e de desigualdade dos trabalhadores (proletariado).

Agora havia a pobreza, mas não devido à escassez e, sim, pela não distribuição da riqueza socialmente produzida, ou seja, pela apropriação privada do excedente.

Este modo de produção capitalista foi responsável pela geração de uma nova condição de pobreza, com milhares de miseráveis, doentes, famintos, despossuídos de condições materiais de vida, desempregados, “sobrantes” para o trabalho em idade ativa – um exército industrial de reserva (Engels, 1976).

Era o fenômeno do “pauperismo”, uma pobreza absoluta e massiva. E as primeiras respostas do Estado a esta situação foram de caráter repressivo.<sup>11</sup>

A partir de então, o que se viu foi a degradação das condições de vida de milhares de homens, mulheres e crianças, camponeses e artesãos, pela expropriação dos seus bens, terras, instrumentos de trabalho e produção. Para que sobrevivessem, restou-lhes apenas um único bem a colocar “à venda”, a sua força de trabalho.

A dinâmica da sociedade capitalista realiza o movimento da acumulação crescente do capital e o crescimento (absoluto ou relativo) do pauperismo, a “lei geral da acumulação capitalista”.

---

<sup>10</sup> Iniciado na Inglaterra, no fim do séc. XVIII.

<sup>11</sup> Nova *Poor Law Act* (1601): além do caráter repressivo expressou também uma primeira tentativa de gestão social do atendimento aos pobres.

Quanto maiores forem a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e o vigor de seu crescimento e, portanto, também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva do seu trabalho, tanto maior será o exército industrial de reserva. A força do trabalho disponível se desenvolve pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército industrial de reserva acompanha, pois, o aumento das potências da riqueza. Mas quanto maior for esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto maior será a massa da superpopulação consolidada, cuja miséria está na razão inversa do martírio do seu trabalho. Por fim, quanto maior forem as camadas lazentas da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior será o pauperismo oficial. Essa é a lei geral, absoluta da acumulação capitalista (Marx, 2013, p.720).

Para que isso ocorra, duas condições se apresentam: a primeira, de que a força de trabalho é uma mercadoria que pertence ao capitalista; a segunda condição é de que tudo o que o trabalhador produz durante o período do contrato pertencerá ao capitalista e, não, ao trabalhador (Harvey, 2013, p.270).

Para compreender o modo de exploração capitalista, enquanto produção da mais valia, é preciso examinar o processo de produção de *mercadorias*, sua natureza e seus dois fatores, o *valor de uso* e o *valor de troca*.

A riqueza das sociedades onde reina o modo de produção capitalista aparece como uma “enorme coleção de mercadorias”, e a mercadoria individual, como sua forma elementar. Nossa investigação começa, por isso, com a análise da mercadoria (Marx, 2013, p,113).

No dizer de Marx (2013), “a mercadoria é, antes de tudo, um objeto externo, uma coisa que, por meio de suas propriedades, satisfaz necessidades humanas de um tipo qualquer” (p.113).

Marx deixa claro, no referido texto, que não está interessado na natureza das necessidades que fazem as pessoas comprarem mercadorias. Seu interesse é pelo fato das pessoas as comprarem, pelas qualidades úteis da mercadoria.

Por isso, ele se propõe a examinar a natureza da própria *mercadoria*, seu duplo aspecto de *valor de uso* e de *valor de troca*.

O *valor de uso* refere-se à utilidade de uma coisa, da própria mercadoria, se efetivando no seu uso ou consumo, manifesta uma relação entre consumidor e objeto de consumo (p.114).

O *valor de troca* advém de uma relação entre pessoas, onde há troca de valores de uso diferentes, ou seja, pela troca de bens de diferentes utilidades, já que não há razão em trocar mercadorias com a mesma utilidade.

Nesta direção, Marx analisa que obtemos o valor da mercadoria abstraindo o valor de uso dos produtos do trabalho, o *trabalho concreto*, e considerando seu valor de troca, o *trabalho abstrato*.

Assim, um valor de uso ou bem só possui valor porque nele está objetivado ou materializado trabalho humano abstrato. Mas como medir a grandeza de seu valor? Por meio da quantidade de “substância formadora de valor”, isto é, da quantidade de trabalho nele contida. (Marx, 2013, p.116)

O *trabalho abstrato*, portanto, não se trata da quantidade de *tempo de trabalho* gasto individualmente na produção, mas pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzir um valor de uso, “sob as condições normais para uma dada sociedade e com o grau social médio de destreza e intensidade de trabalho ” (Marx, 2003, p.117).

### **2.3.2. A divisão do trabalho**

No capitalismo a mercadoria institui-se como forma de dominação, articulando alienação, fetichismo e reificação.

O caráter fetichista da mercadoria surge do caráter social do trabalho que produz mercadorias, onde os objetos de uso são produtos de trabalhos privados, mediante a troca, pelos produtores, de seus produtos de trabalho. Nessa relação, a força de trabalho assume também a forma de mercadoria, efetivando-se numa “objetividade fantasmagórica”, onde a relação entre pessoas toma o caráter de relação entre coisas.

Nas palavras de Marx, “as relações sociais entre seus trabalhadores privados aparecem como aquilo que elas são, isto é, não como relações diretamente sociais entre pessoas em seus próprios trabalhos, mas como relações reificadas” (Marx, 2013, p. 148).

No contexto do capitalismo, as formas de reificação e objetividade fantasmagórica das mercadorias expressam-se sob duas dimensões: a primeira, pela fragmentação do processo de trabalho; a segunda dimensão opera sobre o sujeito, que passa a constituir-se como parte mecanizada e seu processo de trabalho aparece apartado do ser social.



A fragmentação do processo de trabalho, também reconhecida como a “divisão pormenorizada ou divisão técnica”, ocorre pela redução do trabalho a funções mecânicas e pelo processo de racionalização do tempo de trabalho necessário.

A divisão do trabalho é uma característica peculiar da sociedade capitalista, marcada pelo processo de racionalização e mercantilização do trabalho. No capitalismo, o trabalho subordina-se ao capital.

Para a expansão do capital, o capitalista compra os meios de produção e a força de trabalho para conquistar a produção de *mais valia*, que se sustenta pela exploração do trabalho por meio da elevação da produtividade.

Para a elevação da produtividade busca-se, inicialmente, o aumento da intensidade do trabalho ou prolongamento da jornada de trabalho, a chamada *mais valia absoluta*.

Como esta condição encontra barreiras devido aos limites da capacidade física dos trabalhadores e à resistência dos trabalhadores a essa exploração, recorre-se, posteriormente, à mudança do processo de trabalho.

Para tanto, recorre-se à *mais valia relativa*, visando produzir maior quantidade de valores de uso por meio da redução do tempo do trabalho necessário e do aumento do tempo de trabalho excedente.

É nesse processo de aumento de produtividade que se insere a divisão/fragmentação do trabalho. Para elevar a produtividade, muda-se o processo de produção, alterando o instrumental de trabalho, método, ou ambos, simultaneamente.

No início, a divisão do trabalho ocorre pela análise do processo de trabalho, na separação do processo de produção em seus elementos constituintes. Posteriormente, promove-se a distribuição de cada elemento a diferentes trabalhadores.

Ressalta-se aqui o processo de subsunção total do trabalho ao capital. O trabalhador, que já fora alienado de seu próprio produto de trabalho é, agora, também alienado de todo o processo de sua produção.

## 2.4.

### A burocracia e a mediação da administração no capitalismo

O sistema capitalista consolida uma estrutura de comando singular, determinando a vida dos indivíduos segundo o lugar em que os grupos sociais a que pertençam estejam situados na estrutura hierárquica de comando do capital (Mészáros, 2011, p. 98).

Retomando a abordagem geral da administração/gestão que a concebe como a “utilização racional dos recursos para realização de fins determinados”, age-se administrativamente quando se utiliza dos elementos conceituais e materiais para se produzir os bens materiais e ideológicos necessários para a sociedade se manter e se reproduzir (Paro, 2006).

No processo de produção capitalista, a administração/gestão assume uma forma peculiar de “racionalização do trabalho”, coadunando-se aos interesses do capital.

Primeiro, porque a administração/gestão favorece o alcance do emprego econômico dos recursos materiais, conceituais e do esforço humano coletivo:

O capitalista cuida para que seu trabalho seja realizado corretamente e que os meios de produção sejam utilizados de modo apropriado, a fim de que a matéria-prima não seja desperdiçada e o meio de trabalho seja conservado, isto é, destruído apenas na medida necessária à consecução do trabalho. (Marx, 2013, p. 262)

De modo geral, a administração/gestão identifica-se à tarefa de “direção”, de “gerência”, de “coordenação do esforço coletivo” para atingir determinados fins, o que, na ordem capitalista, torna-se função do capital:

Essa função de direção, supervisão e mediação torna-se função do capital assim que o trabalho a ele submetido se torna cooperativo. Como função específica do capital, a direção assume características específicas.

[...] a direção capitalista é dúplice em seu conteúdo, em razão da duplicidade do próprio processo de produção a ser dirigido – que é, por um lado, processo social de trabalho para a produção de um produto e, por outro, processo de valorização do capital – ela é despótica em sua forma. (Marx, 2013, p. 406-407).

Na função de gerência, a administração preocupa-se com o aumento da eficiência e produtividade. Para desempenhar essa função, a administração utiliza-se da **burocracia**.

A **burocracia** é um termo híbrido, composto pelo francês, *bureau* (escritório) e pelo grego, *krátos* (poder ou regra), significando uma forma de dominação (ou governo) exercido por funcionários de escritórios.

Daí, em sua dimensão geral, a burocracia representar tanto um modelo organizacional típico da modernidade capitalista - um sistema racional focado na eficiência da administração do *bureau* (escritório, repartição, gabinete); como também um tipo de poder (*krátos; cracia*), caracterizado pelo formalismo, estruturas hierárquicas e impessoalidade (Nogueira, 2015, p. 106).

O cientista social alemão Max Weber (1864-1920) é a principal referência teórica das ciências sociais para o estudo da burocracia.

Para ele, “o futuro pertence à burocracia”, porque é o mais eficiente recurso racional para a atividade humana organizada e promoção do que ele chamou de “desencantamento do mundo”: por meio da extrema racionalidade aplicada a todos os âmbitos da vida humana, como a obediência às normas escritas e impessoalidade, a burocracia permite contestar formas de domínio, organizações tradicionais e explicações pautadas em “encantamento e magia” (Nogueira, 2015, p. 107).

A burocracia, enquanto modelo de organização e administração possui as seguintes características e princípios fundamentais (Idem, 107-108): o princípio das atribuições oficiais, por meio de regras, leis ou regulamentos fixos e ordenados; o princípio da hierarquia funcional e da tramitação, que consiste em disponibilização de um sistema organizado de mando e subordinação mútua das autoridades, mediante inspeção do inferior pelo superior e permitindo a contestação do dominado para uma instância superior; a prevalência de documentos e expedientes formais, por escrito, sob organização e guarda por meio de empregados e escreventes; requer adequada aprendizagem profissional para chefes e empregados; o princípio do desempenho do funcionário como critério para a sua avaliação e promoção na carreira; o princípio da exclusão de considerações pessoais e subjetivas para avaliar com imparcialidade e eficiência; e um sistema objetivo de estruturação das carreiras, promoções, remanejamento

de pessoal que incentiva e mantém o desenvolvimento da lealdade dos empregados para com a organização.

São essas características e princípios da burocracia que permitem a constituição de uma gestão regida, detalhadamente, por normas claras e objetivas, combatendo o arbítrio dos tomadores de decisão em uma organização, bem como, a criação de condições (materiais, simbólicas e morais) para que cada membro se comprometa com os objetivos da organização.

Por meio da burocracia na administração das organizações (públicas ou privadas), promove-se o controle do processo de trabalho, ampliando a produtividade do trabalho para ampliar a mais-valia (exploração da força de trabalho, visando proporcionar maiores lucros ao capitalista).

Vale lembrar que, na dinâmica da produção capitalista, a exploração da força de trabalho ocorre quando o trabalhador dispense sua energia no processo de produção durante uma jornada de trabalho composta de tempo necessário e tempo excedente.

Neste sentido, pela atividade administrativa se promoverá o controle do tempo de produção de mercadoria para gerar maior produção de riqueza. Onde, no tempo necessário, o trabalhador produzirá o valor necessário para a sua reprodução e, no tempo excedente, ele produzirá a quantidade de valor que será apropriada privativamente pelo capitalista.

Essa exploração também se dará pela oferta de trabalho, de forma a garantir que se promova a perpetuação de um exército de reserva (numa combinação flutuante e latente): mantendo salários baixos, ameaçando os empregados com demissões iminentes, dispersando a organização do trabalho e aumentando a intensidade do trabalho dos que continuam empregados.

Especialmente nas sociedades capitalistas, a burocracia, que se efetiva por meio de conhecimento, informações e normas, adquire um papel central e decisivo, que a converte numa importante força de governo e de gestão.

A burocracia, numa sociedade de classes, age como uma forma de dominação, favorecendo a obediência de uma determinada classe (explorada) a outra (dominante).

Nas formulações de Weber (1999a, p.33; 193), a dominação refere-se à relação mando-obediência: a “dominação é a probabilidade de encontrar

obediência a uma ordem de determinado conteúdo”. Por isso, “toda administração precisa, de alguma forma, da dominação, pois, para dirigi-la, é mister que certos poderes de mando se encontrem nas mãos de alguém”.

Para Weber (1999a; 1999b), para cada tipo de dominação, corresponde um tipo de ordem administrativa: a dominação carismática, a dominação tradicional e a dominação legal. Vejamos o quadro a seguir:

Quadro 2- Tipologia de dominação em Weber

Tipo de dominação	Características	Relação com os dominados	Quadro administrativo
Carismática	Baseada na qualidade ou virtude do dominador, a qual são atribuídos poderes extra cotidianos específicos (afetivos e de empatia)	Através do caráter emocional evocado	Nomeação por qualidades carismática.
Tradicional	Baseada na tradição, cultura e ideologia de uma determinada sociedade	Relações tradicionais de mando-obediência, na naturalização da dominação	Patrimonialismo; composto de funcionários selecionados pela relação direta com o dirigente, marcados pela fidelidade pessoal do servidor
Legal	Fundada em regras e normas racionais	Obediência fundamentada na razão expressa nas leis, normas e regras estabelecidas e, não, ao senhor	Burocracia: materializa a dominação fundada em estruturas formais legais elaboradas e aplicadas racionalmente

Fonte: Elaboração da autora, 2017.

Como vimos no quadro 1, a dinâmica central de produção e reprodução da sociedade capitalista consiste na produção e apropriação privada da mais-valia: durante o tempo de trabalho o trabalhador produz o valor necessário para a sua reprodução e, durante o tempo excedente, produz o valor que será apropriado privativamente pelo capitalista.

Como sua tendência é ampliar a mais valia, sua “síntese contraditória” expressa-se na acumulação de riqueza e pauperismo. Por isso, a base de funcionamento do modo de produção capitalista necessita de uma administração

que lhe seja adequada para garantir a manutenção de uma ordem social, política, jurídica, ideológica e cultural, que permita a continuidade da dinâmica da exploração e, ainda, a aceitação dos explorados à esta condição. (Souza Filho e Gurgel, 2016, p. 38)

A administração/gestão, na perspectiva da produção social, favorece a exploração da classe trabalhadora, por meio da produção da mais-valia e da apropriação privada da riqueza produzida; e na perspectiva da reprodução social, também é instrumento ideológico do processo de dominação:

[...] a administração na sociedade capitalista ou administração capitalista expressa-se enquanto uma forma de dominação da classe burguesa, baseada na racionalidade instrumental estruturada formal e legalmente, que possui como finalidade viabilizar a produção social e a apropriação privada da mais-valia, via exploração da força de trabalho, e expressa-se, também, pela necessidade de manter a ordem social, difundindo ideias da classe dominante, reprimindo reações e atendendo determinadas demandas da classe trabalhadora. (Souza Filho e Gurgel, 2016, p. 42)

Assim, do ponto de vista da reprodução social, a burocracia da administração capitalista materializará uma forma de dominação no ato de gerir uma ordem social, política, jurídica, ideológica e cultural que permita a continuidade da dinâmica de exploração, bem como, a aceitação dos explorados a esta condição de exploração.

A incontrolabilidade do processo global de expansão do capital faz com que este sistema construa diferentes formas de controle, tanto no campo da produção, como no campo ideológico, cultural, educacional e outros<sup>12</sup>.

No entanto, cabe reconhecer que uma sociedade de classes, com estruturas de dominação e exploração, acirrará a luta entre a classe dominadora e a explorada.

No dizer de Marx (2013, p. 406), “conforme a massa dos trabalhadores simultaneamente ocupados aumenta, aumenta também a sua resistência e, com ela, a pressão do capital para superá-la”.

Cabe lembrar a insurgência da classe trabalhadora diante da sua condição de pauperismo, não se conformando. Mas, se organizando como sujeito coletivo

---

<sup>12</sup> A dimensão ideológica da estrutura de dominação será aprofundada no capítulo posterior, ao discutirmos o Estado e a gestão pública.

e protestando na Revolução de 1848, reivindicando seus interesses. Naquele contexto, a classe trabalhadora transformou-se de uma “classe em si” em “classe para si” (Mota, 2010).

Embora caiba reconhecer que a administração numa sociedade de classes é uma forma de materializar a dominação de uma classe dominante, esta função não é inerente à administração em si, mas produto dos condicionantes da administração tipicamente capitalista.

A atividade administrativa, em sua concepção mais geral, de “utilização racional de recursos para a realização de fins” (Paro, 2006, p.18), apresentada na primeira parte deste capítulo, permite tanto conceber a gestão articulada com a ordem social vigente, quanto com a sua superação, imprimindo um caráter contraditório à gestão:

Esse seu [*da administração*] caráter contraditório, e em certo sentido progressista que estou procurando caracterizar, e que a coloca como co-participante da evolução histórica das forças produtivas e das relações de produção, se dá de maneira espontânea, necessária, ou, parafraseando Marx, independente da vontade dos homens.

Por isso é compatível tanto com um projeto revolucionário, de superação da estrutura social vigente, quanto com as forças conservadoras interessadas em manter tal estrutura. Nas sociedades de classes, em que o poder está confinado nas mãos da classe dominante para manter o *status quo* e perpetuar ou prolongar ao máximo seu domínio. O que não significa que ela não possa vir a concorrer para a transformação social em favor dos interesses das classes subalternas, desde que suas potencialidades sejam aproveitadas na articulação com esses interesses. Para isso, entretanto, é necessário que a atividade administrativa seja elevada de seu caráter espontaneamente progressista para uma práxis reflexivamente revolucionária. (Paro, 2006, p.32)

Assim, a direção da administração dependerá da natureza dos fins que se procura atingir. Embora esteja inserida em um contexto capitalista, poderá haver proposições de gestão e de gestores democráticos, contraditórios à ordem do capital, comprometidos com a transformação das condições de vida das classes subalternas, na disputa pelo aprofundamento e universalização dos direitos civis, políticos e sociais.

### 3

## A gestão na esfera do Estado e das políticas sociais

A complexidade do fenômeno estatal gera intensa dificuldade de entendimentos consensuais a respeito de sua concepção. Assim como os atos do Estado despertam muitos questionamentos sobre sua função, valor e relevância na sociedade.

Basta lembrar que, no Brasil, diariamente, somos bombardeados com informações pouco valorosas de suas ações: são muitas as denúncias de mau uso dos recursos públicos, ações que não geram bem-estar social, mas que dão prejuízo e alimentam a corrupção de governos, parlamentos, instituições jurídicas, órgãos e serviços públicos em geral. Então, afinal, o que é o Estado e para que serve?

Trata-se de uma análise sobre as especificidades da gestão no campo estatal e das políticas sociais, suas possibilidades e limites no capitalismo.

### 3.1.

#### A gestão na esfera estatal

#### 3.1.1.

##### Notas sobre a constituição do Estado

Inicialmente, é preciso reconhecer que o conceito de Estado é polissêmico, de grande densidade semântica e que tem sido submetido a sucessivas ressignificações.

Grosso modo, o Estado se constitui por três elementos que se articulam: o sistema institucional, o poder coercitivo e a cultura política e jurídica.

O sistema institucional diz respeito ao aparato burocrático, as formas como as comunidades modernas administram, arrecadam e gerem recursos, regulam e dirigem as instituições e as políticas governamentais. Trata-se aqui do Estado como instrumento de governo, gestão e organização.



O poder coercitivo do Estado é a face do Estado como agente de dominação, de exercício do poder, do uso legítimo da força, da violência e da autoridade para realizar o domínio e a defesa das classes dominantes, por delegação da própria sociedade.

E a cultura política e jurídica, representada pelo conjunto de condutas, regras, tradições, valores e comportamentos gerais, regulados pela máquina burocrática do Estado.

Mas, sobretudo, precisamos reconhecer que não existe o Estado em abstrato ou em sentido absoluto, sendo ele um fato histórico, típico de realidades sociais e históricas. O que quer dizer que, quando falamos de Estado, precisamos especificá-lo, já que existe sob diferentes modalidades e configurações, em diferentes momentos históricos e realidades sociais.

Como um fato histórico, ressalta-se seu caráter não-absoluto ou inalterável, tratando-se de algo em constante capacidade de mutação, contendo em si mesmo uma dinâmica que articula passado, presente e futuro.

Na história do pensamento social, a teoria clássica do Estado, de tradição jusnaturalista, surge com as mudanças nas condições do poder econômico e político na Europa do século XVII, preocupada em justificar racionalmente o Estado como uma atividade humana e não divina. São seus principais expoentes, Hobbes, Locke e Rousseau.

Thomas Hobbes (1588-1679), foi um matemático, teórico político e filósofo inglês, autor de *Leviatã*, originalmente publicado em 1651. Na obra *Leviatã*, Hobbes explanou os seus pontos de vista sobre a natureza humana e sobre a necessidade de um governo e de uma sociedade fortes.

Hobbes introduziu a tese do “estado de natureza”, ou seja, do homem que, por viver num estado de natureza onde todos estariam preocupados com os seus próprios interesses, tornava necessária a existência de um governante forte para apaziguar os conflitos humanos, defendendo o modelo da monarquia absolutista. A guerra de todos contra todos (*bellum omnia omnes*) só seria evitada através do contrato social<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Ou “contratualismo”, indica uma classe de teorias que tentam explicar os caminhos que levam as pessoas a formarem Estados e/ou manterem a ordem social.

John Locke (1632-1704) foi um filósofo inglês conhecido como o "pai do liberalismo"<sup>14</sup>, sendo considerado o principal representante do empirismo<sup>15</sup> britânico e um dos principais teóricos do contrato social.

Um dos objetivos de Locke é a reafirmação da necessidade do Estado e do contrato social em outras bases. Opondo-se a Hobbes, Locke acreditava que se tratando de estado de natureza, os homens não vivem de forma bárbara ou primitiva. Para ele, há uma vida pacífica explicada pelo reconhecimento dos homens por serem livres e iguais.

Porém, Locke avalia que o estado de natureza pode degenerar em um estado de guerra, onde um homem tenta submeter o outro homem a seu poder absoluto. Para se defenderem, os homens se juntam na sociedade política com um corpo de leis que regem as relações entre eles – o Estado.

Na sociedade política de Locke não há possibilidade de um governo civil com a monarquia absoluta, mas apenas um monarca acompanhado por um corpo legislativo, formado por um grupo de homens que serão responsáveis por elaborar e fazer cumprir as leis que garantam a propriedade e a segurança de cada indivíduo.

Mas o poder político nacional reside nos indivíduos que compõem a sociedade civil, constituída apenas por proprietários. São eles que designam o Estado (poder legislativo e executivo), que lhes deve proteção de suas propriedades e de si mesmos.

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), foi um importante filósofo e teórico político que expôs suas teorias sobre o Estado na obra *Do contrato social*, publicada em 1762.

Rousseau diferiu de Locke ao afirmar que a base de uma sociedade civil justa e equitativa não estava na posse da propriedade, mas em uma relação desigual, obra dos poderosos e ricos, formando a sociedade civil em função dos seus interesses de classe dominante e não dos interesses de todos. Defendia um Estado destinado a preservar a desigualdade:

---

<sup>14</sup> Doutrina baseada na defesa da liberdade individual, nos campos econômico, político, religioso e intelectual, contra as ingerências e atitudes coercitivas do poder estatal.

<sup>15</sup> Na filosofia, empirismo foi uma teoria do conhecimento que afirma que o conhecimento vem apenas, ou principalmente, a partir da experiência sensorial.

O homem rico, dessa forma, pressionado pela necessidade concebeu finalmente o plano mais perspicaz que já passou pela mente humana: ou seja, empregar em seu favor as próprias forças que o atacavam, fazer de seus inimigos aliados, inspirá-los com outras máximas e fazê-los adotar outras instituições que o favorecessem em suas pretensões, tanto quanto a lei da natureza era desfavorável a ele [...] Vamos nos unir, disse-lhes o rico, para proteger o fraco da opressão, refrear os ambiciosos, e garantir a todo homem a posse do que lhe pertence [...] Alegrem-se todos oferecerem seus pescoços ao jugo, pensando que estavam protegendo sua liberdade; embora tivessem inteligência suficiente para perceber as vantagens de uma constituição política, não tinham experiência suficiente para ver de antemão os perigos disso. Aqueles dentre eles que estavam mais bem qualificados para prever os abusos eram exatamente os que esperavam beneficiar-se dele. (Rousseau, 1967, p.227-228)

Rousseau, contudo, acreditou que os homens só aceitaram viver na condição de desigualdade por ignorância, mas que queriam ser livres e iguais. Por isso, Rousseau concebeu um Estado que garantiria a liberdade e um certo grau de igualdade: o Estado legítimo, próximo da vontade geral<sup>16</sup> e distante da corrupção.

A teoria clássica do Estado prevaleceu organizando o pensamento social até o século XIX, quando Karl Marx introduziu o Estado derivado do capitalismo, com suas tensões, inerente ao sistema de classes sociais e de dominação.

### **3.1.2. Estado no capitalismo**

Marx não desenvolveu uma teoria de Estado. Portanto, analisar a concepção marxiana de Estado só é possível por meio da análise das suas críticas à Hegel, da teoria da economia política, de análises de conjunturas históricas específicas e de obras de Engels<sup>17</sup>.

Na concepção marxiana encontramos os seguintes fundamentos acerca da concepção de Estado: a forma do Estado emerge das relações de produção, do modo como as coisas são produzidas, distribuídas e consumidas. E, não, do

---

<sup>16</sup> Em Rousseau, a vontade geral é a "vontade do corpo político", entendido como "ser moral" - é a vontade do soberano, que se assume arbitrariamente como intérprete da vontade do povo.

<sup>17</sup> O pensamento marxiano parte de três grandes estruturas conceituais: a economia política clássica do século XVII a meados do século XIX (de William Petty, Locke, Hobbes e Hume a Adam Smith, Malthus e Ricardo, dentre outros); a tradição crítico-filosófica alemã (Espinosa, Leibniz, Hegel, Kant e outros) e a tradição político-econômica inglesa e francesa; e o socialismo utópico, inspirado nos escritos de Saint-Simon, Fourier, Babeuf, Proudhon, August Blanqui, dentre outros. (HARVEY, 2013, p.14-15)

conjunto das vontades humanas. Portanto, não representa o bem comum, mas é a expressão política da estrutura de classe inerente à produção.

De acordo com Acanda (2006, p. 152), o Estado tem índole relacional, não se configurando como um fenômeno isolado, mas uma forma de relação social:

Criticar o Estado significa, antes de mais nada, compreender que ele não é uma coisa em si mesma, mas uma forma de relação social. Significa empreender o trabalho de “descoisificação” das estruturas estatais e interpretá-las como momento de uma complexa rede de relações entre os indivíduos entre si e dos indivíduos com os processos sociais. É situar o Estado dentro da totalidade do sistema de produção e reprodução das relações sociais historicamente determinadas no qual ele existe.

A dinâmica relacional do Estado decorre das forças e pressões que lhe são externas, mas também de sua dinâmica interna que põe em confronto os interesses contrários. Neste sentido, para compreender o Estado é preciso entender suas interdependências.

Pereira (2008, p. 146) ressalta que a relação vivenciada pelo Estado não é um “movimento mecânico” ou “linear”, ou mesmo, a “justaposição de peças que se agregam sem se influenciarem mutuamente”. Nesse sentido, a relação do Estado tem “caráter dialético”, posto que propicia “um incessante jogo de oposições e influências recíprocas entre sujeitos com interesses e objetivos opostos”.

a) O Estado é estado de classe:

O Estado que surge das relações de produção capitalistas, não representa o bem comum e, sim, a expressão política da estrutura de classe inerente à produção.

Na sociedade capitalista, o Estado é um instrumento essencial de dominação de classes: “Assim, porque a burguesia (a classe capitalista) tem o controle especial sobre o trabalho no processo de produção capitalista, essa classe dominante estende seu poder ao Estado e a outras instituições” (Carnoy, 1988, p. 67).

Essa consideração requer uma abordagem do Estado também como campo tensionado pela relação entre as classes, onde a burguesia tem o controle da produção capitalista e estende seu poder ao Estado - o Estado burguês.

Engels, na obra *Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado* (1884), defendeu a tese da relação entre as condições materiais da sociedade, sua estrutura social e o Estado.

O Estado capitalista surge pela necessidade de mediar os conflitos de classes e manter a “ordem” do domínio burguês:

O Estado não é, de forma alguma, uma força imposta, do exterior, à sociedade. Não é, tampouco, "a realidade da Idéia moral", "a imagem e a realidade da Razão como pretende Hegel. É um produto da sociedade numa certa fase do seu desenvolvimento. É a confissão de que essa sociedade se embaraçou numa insolúvel contradição interna, se dividiu em antagonismos inconciliáveis de que não pode desvencilhar-se. Mas, para que essas classes antagônicas, com interesses econômicos contrários, não se entre devorassem e não devorassem a sociedade numa luta estéril, sentiu-se a necessidade de uma força que se colocasse aparentemente acima da sociedade, com o fim de atenuar o conflito nos limites da "ordem". Essa força, que sai da sociedade, ficando, porém, por cima dela e dela se afastando cada vez mais, é o Estado. (Engels, 1984, p.191)

#### b) Estado e Sociedade

Os primeiros escritos de Marx trataram do Estado e sua relação com a sociedade civil burguesa (*Crítica da filosofia do direito de Hegel*, de 1843, e *Sobre a questão judaica*, de 1843).

Na crítica à filosofia hegeliana, Marx, com base em uma visão sistêmica relacional da sociedade (dialética), entendendo-a como um todo, apresenta o Estado como elemento que apenas pode ser apreendido na sua relação com a totalidade, como um organismo, jamais como “coisa”. E demonstra que o Estado moderno não pode superar a alienação política do homem, pois é expressão da mesma.

Em *Sobre a questão judaica* (1843), Marx, fundamentado na crítica da sociedade civil burguesa, critica a ilusão liberal de interpretação do Estado político moderno como organismo situado fora e acima da sociedade, bem como seu suposto caráter universal, de pretender representar os interesses gerais da sociedade, destacando seu vínculo orgânico com os interesses da classe dominante.

Segundo Acanda (2006, p. 141), Marx tomou como ponto de partida para suas indagações teóricas as “relações entre os homens, as formas históricas de produção e apropriação, tal como existem num momento histórico específico”. Vejamos:

A deficiência desse Estado não é seu universalismo em si, e sim a impotência do princípio universalista diante das contradições da sociedade civil burguesa. A crítica à sociedade civil burguesa traz em si, ao mesmo tempo, a crítica ao ideal, típico do liberalismo, da emancipação política como objetivo último do processo de emancipação humana. (Acanda, 2006, p. 147)

Ainda segundo o referido autor (Acanda, p.145-147), em Marx, a emancipação política (conquista de direitos políticos de cidadania) dá lugar a um Estado no qual a alienação social do ser humano é elevada ao princípio universal. A ideia de sociedade civil surgiu como expressão do interesse dessa classe enquanto sujeito social e interesse em delimitar o poder do Estado, convertendo-o num meio para garantir seus interesses particulares: “As liberdades garantidas pelo Estado moderno (a emancipação política) são as liberdades individuais de cada qual perseguir interesses particulares próprios, sem se preocupar com os demais nem com a comunidade”.

A partir da Revolução das Treze Colônias e da Revolução Francesa, em 1848, consolida-se o poder político da burguesia e com isso, a preocupação desta classe passa a ser que o Estado expresse o equilíbrio de interesses de todos os grupos que compõem a burguesia (Acanda, 2006, p. 167).

Mas, não, sem protestos. A classe trabalhadora se insurgiu diante da sua condição de pauperismo, não se conformou e se organizou como sujeito coletivo. O surgimento da classe operária revelou um adversário ao poder da burguesia. Em resposta, a burguesia somou interesses de diferentes grupos sociais ao propósito de tornar o Estado equilibrado, com o objetivo de impedir o acesso do proletariado às liberdades políticas que a burguesia já havia alcançado: a partir de então, a sociedade civil deixa de ser o espaço de uma única classe, uma vez que aparecem agora outras classes organizadas (organizações populares, principalmente sindicatos e cooperativas) que buscam a defesa dos direitos políticos, econômicos e sociais dos setores sociais explorados (operários, mulheres, criança etc.); já não fazendo mais sentido identificar a sociedade civil com a sociedade burguesa.

O tema da sociedade civil, esquecido pela ideologia liberal a partir de meados do século XIX, foi resgatado por Antônio Gramsci (1891-1937), filósofo marxista italiano e um dos pensadores políticos mais importantes do século XX.

Gramsci trouxe o tema da sociedade civil para o centro de sua teoria, contrapondo-o ao pensamento liberal e interpretou a sociedade civil nos limites de uma reflexão crítica da sociedade.

Em Gramsci, o conceito de sociedade civil é uma noção política, não é um instrumento neutro, devendo ser compreendido dentro de seu contexto sistêmico, na sua relação com o Estado, política, liberdade, dominação.

O conceito de sociedade civil não é um instrumento de análise, é também um instrumento do projeto – principalmente porque, quando falamos de sociedade civil, estamos falando de construção e/ou desconstrução, de estreitamento ou ampliação de determinados espaços que, em certo sentido, guiam a atividade e o movimento de sujeitos sociais específicos. (Acanda, 2006, p. 175)

Ou seja, em Gramsci a sociedade civil é um “projeto político” abrangente e sofisticado, com o qual se pode tentar transformar a realidade social ou mantê-la inalterada.

Para Gramsci a sociedade civil não é “terreno das iniciativas privadas”, mas tem “função estatal”, por se colocar como “hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado” (Gramsci, 2000, p. 225).

Por isso, a sociedade civil não se sustenta fora do Estado e, nem mesmo, como sua oposição. Como “conteúdo ético do Estado”, a sociedade civil “possibilita a articulação e unificação de interesses, a politização das ações e consciências, a superação de tendências corporativas ou concorrenciais, a organização de consensos e hegemonias” (Nogueira, 2003, p. 191).

Segundo Acanda (2006), para entender a especificidade da reinterpretação gramsciana do conceito da sociedade civil é preciso refleti-lo à luz da teoria da hegemonia, o que é fundamental para entender o Estado no capitalismo. O que veremos a seguir.

#### c) A disputa pela hegemonia

O conceito de hegemonia é considerado a maior contribuição de Gramsci à teoria política, porque ampliou a teoria do Estado ao ver o fenômeno estatal como composto de duas estruturas dialeticamente articuladas, a saber: a “sociedade política” – ou Estado estrito (a burocracia do Poder Executivo, o sistema policial e militar, o sistema político) – e a “sociedade civil” – um amplo e heterogêneo espaço

político e cultural integrado por organizações privadas, responsáveis pelos elementos de consenso e de direção político-cultural, a difusão de ideologias e concepções de mundo (escolas, organizações religiosas, profissionais, políticas, culturais, meios de comunicação de massa etc.).

Em Gramsci, o conceito de hegemonia nega a teoria de integração social, mas se apresenta como um processo através do qual as classes dominantes se legitimam pela aceitação generalizada do modo de relacionar a economia, a sociedade e sua visão de mundo, interligando o pensar, o sentir e a construção material do mundo (o agir), sem excluir o aparato da coerção (que, todavia, não é dominante) a fim de debelar eventuais oposições inconformistas.

Nesta perspectiva, a hegemonia pode estar tanto na sociedade política como na sociedade civil e o Estado torna-se um “aparelho de hegemonia”, incluindo a sociedade civil, mas diferenciando-se dela pela exclusividade da posse dos aparelhos coercitivos (Carnoy, 1988, p. 99).

Vale lembrar o processo de lutas e o reposicionamento da relação entre Estado e sociedade nos países capitalistas desenvolvidos da Europa, no fim do século XIX e início do século XX, que obrigou o reconhecimento dos grupos dominantes de que o Estado não pode continuar a ser um comitê administrativo da burguesia:

Nesse processo de lutas e reposicionamentos, a sociedade civil politizou-se, recompondo a sua hegemonia, levando à necessidade da socialização da política:

Essa recomposição da hegemonia empreendida pela burguesia fez os limites entre o público e o privado, e os papéis políticos, econômicos e sociais deixarem de constituir “fronteiras”, passando a ser zonas de intersecção entre o Estado e as organizações sociais. (Carnoy, 1988, p. 171)

Surgiram as formas modernas de dominação da sociedade civil pelo Estado capitalista, que a impedia de atacar frontalmente o poder burguês: uma “guerra de posições”, que consistia em uma “preparação lenta, rigorosa e sistemática de um conjunto de capacidades e estruturas que garantissem a possibilidade de desafiar essa dominação” (Acanda, 2006, p. 173).



Segundo Gramsci, essa “guerra de posições” representava a “questão da teoria política mais importante do pós-guerra, e justamente a mais difícil de resolver” (Gramsci, 1975b, p. 690-691).

Gramsci entendeu o domínio burguês como a capacidade da classe burguesa de estabelecer e preservar sua liderança intelectual e moral e, não apenas, pela imposição.

Ao elaborar o conceito de “bloco histórico”, Gramsci captou o vínculo indissolúvel entre a base econômica e a superestrutura, que é:

[...] um conjunto dinâmico, complexo, discordante e cheio de contradições, por meio da qual a classe hegemônica faz valer sua dominação (mediante recursos repressivos ou culturais e educativos) – é a encarregada de irradiar a ideologia dominante para todos os integrantes das classes “subalternas” e “auxiliares”. O estudo das relações entre infraestrutura e as superestruturas representa “o problema crucial do materialismo histórico”. (Gramsci, 1975b, p. 455)

Na compreensão de Gramsci o sujeito hegemônico é o mais capaz de agregar e unificar do que separar e diferenciar, como um “dirigente intelectual e moral”. Por isso, Gramsci se dedica a estudar as superestruturas, as condições ideológicas, culturais e políticas necessárias à preservação da dominação e estratégia de eliminação da própria dominação.

Segundo esse autor, na superestrutura encontram-se, em relação dialética, a “sociedade política” – constituída pelos órgãos encarregados de implementar a função de coerção e domínio -, e a “sociedade civil” – formada pelo conjunto de organismos considerados “privados”, responsáveis pela direção intelectual e moral da sociedade, mediante a formação do consenso e a adesão das massas.

A trama da sociedade civil é formada por múltiplas organizações sociais de caráter cultural, educativo e religioso, mas também político e, inclusive, econômico. Por seu intermédio, difundem-se a ideologia, os interesses e os valores da classe que domina o Estado, e se articulam o consenso e a direção moral e intelectual do conjunto social. Nela se forma a vontade coletiva, se articula a estrutura material da cultura e se organiza o consentimento e a adesão das classes dominadas. (Acanda, 2006, p. 175)

A “política” para Gramsci não consiste na ação de parlamentares ou partidos, mas é a “arte de governar os homens, de buscar seu consenso

permanente e, por conseguinte, a arte de fundar os ‘grandes Estados’” (Gramsci, 1962, p. 86; 119).

Gramsci se dedica a aprofundar a teoria marxista do Estado, mas ressaltou que o Estado não é apenas aparato de governo, reconhecendo que ao Estado também se integra um conjunto de instituições chamadas de “privadas”, a sociedade civil.

Nesta direção, Gramsci ressalta o significado do momento “ético-político”, a reivindicação do momento da *hegemonia* como essencial em sua concepção de Estado e como estratégia de uma classe social ou grupo para exercer seu domínio sobre o conjunto social fazendo-o aceitarem-no como legítimo. Uma habilidade do grupo dominante para cooptar a manifestação da resistência e diversidade para seu projeto global.

Mas a sociedade civil não é apenas lugar de “enraizamento do sistema hegemônico da dominação, é também o espaço a partir do qual esse sistema é desafiado”. Neste sentido, dialeticamente, ela também é lugar de produção de contra hegemonia, a hegemonia da sociedade civil, dos mecanismos de produção de hábitos de comportamento, valores e modos de pensar para recuperar o poder do Estado pelos setores populares. Nesta perspectiva, vejamos como a luta pela garantia dos direitos sociais tornou-se uma práxis contra hegemônica.

### **3.2. A constituição dos direitos sociais**

A demanda por direitos sociais teve origem no século XIX, com o advento da Revolução Industrial, sendo a maioria deles conquistada no século XX, por meio de reivindicações e lutas dos movimentos sociais e de trabalhadores, que visavam a garantia da igualdade, liberdade e dignidade entre todos os seres humanos.

Caracterizam-se como direitos fundamentais e têm por objetivo garantir aos indivíduos condições materiais tidas como imprescindíveis para o pleno gozo dos seus direitos, por isso são sujeitos à observância do Estado: apesar de atenderem às necessidades individuais do ser humano, os efeitos do não acesso a esses direitos recaem sobre toda a sociedade, exigindo do Estado uma intervenção na ordem social.

A análise da constituição dos direitos de cidadania da modernidade e de seus elementos (civil, político e social) surge no fim do século XIX, com T.H. Marshall, sociólogo inglês, idealista, que se dedicou formulação que deu origem à teoria da cidadania.

Cidadania, segundo Marshall, é a participação integral do indivíduo na comunidade política; tal participação se manifestando, por exemplo, como lealdade ao padrão de civilização aí vigente e à sua herança social, e como acesso ao bem-estar e às seguranças materiais aí alcançados.

Marshall parte do pressuposto idealista de que, “há uma espécie de igualdade humana básica associada com o conceito de participação integral na comunidade – ou de cidadania – o qual não é inconsistente com as desigualdades que diferenciam os vários níveis econômicos na sociedade” (Marshall, 1967, p.62).

Para Marshall, a desigualdade do sistema de classes poderia ser aceitável, desde que fosse reconhecida a igualdade de cidadania.

Em sua análise, Marshall (1967, p.64; 66) observa que fatores históricos promoveram o desenvolvimento da cidadania em três elementos distintos: civil, político e social, respectivamente.

Por elemento *civil*, constitutivo dos direitos civis, o autor compreende aqueles direitos necessários à liberdade individual, tais como, a liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, liberdade de pensamento e religiosa e de propriedade. Os direitos civis foram constituídos no século XVIII.

O elemento *político* surgiu no século XIX, constitutivo dos direitos políticos, consiste no exercício do poder político, investido de autoridade política ou como eleitor.

E o elemento *social* surgiu no século XX, constitutivo dos direitos sociais, se refere desde o “direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar da herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (Marshall, 1967, p.66).

Segundo Marshall, os três elementos estavam fundidos em um só até a sociedade feudal, demarcando o status<sup>18</sup> do indivíduo, um distintivo de classe, ou seja, seu lugar na sociedade. Nas sociedades medievais surgiram exemplos de

---

<sup>18</sup> Palavra de origem latina, sinônimo de “posição” ou “categoria”. Para ele, a cidadania era um status privilegiado do grupo dirigente.

“cidadania genuína e igual”, porém os direitos e deveres eram estritamente locais. O status de cidadania surge com os direitos civis, no século XVIII.

J.M.Barbalet (1989, p.11) também analisa o desenvolvimento da cidadania e suas relações com a classe social. Para este autor, é a cidadania quem “define os que são e os que não são membros de uma sociedade comum”. Mas ela não se restringe apenas a uma questão política e legal. É também, “uma questão de capacidades não políticas dos cidadãos derivadas dos recursos sociais que eles dominam e a que têm acesso”.

Barbalet (1989, p. 12-13) observa que, no Estado Democrático Moderno, a generalização da cidadania com a premissa de que “todos são iguais perante a lei” é contraditório com a natureza divisória dos sistemas de classe, que mantém intocável as desigualdades na sociedade e, portanto, impossibilita o exercício pleno do status de cidadão para todos.

É sobre essa observação que incide as críticas à cidadania democrática moderna de Karl Marx, quando afirma os limites à sua capacidade para alcançar a emancipação humana – social e política – pois, acredita que tal emancipação só pode ser conquistada por meio de uma revolução social que supere a base de classe das desigualdades de condições sociais e de poder:

À sua maneira, o Estado anula as diferenças baseadas no nascimento, na posição social, na educação e na profissão, quando declara que o nascimento, a posição social, a educação e a profissão são diferenciações não-políticas, quando proclama que todos os membros da população são participantes iguais na soberania popular [...]. Todavia, o Estado permite que a propriedade privada, a educação e a profissão atuem e afirmem a sua natureza particular à sua própria maneira, isto é, como propriedade privada [...]. Longe de abolir com estas diferenças factuais, o Estado conta com elas para poder existir. (Marx, 1843, p.221, apud Barbalet, 1989, p. 14)

Com base nas possibilidades da cidadania e da revolução foram constituídos os debates políticos na Europa do século XIX, que apontavam para as seguintes alternativas: ou as desigualdades sociais tornam-se irrelevantes para a qualidade de membro do status do cidadão, ou as desigualdades sociais são abolidas através de uma revolução social.

Contudo, entra em cena um terceiro elemento, o movimento dos trabalhadores, que lutavam pelo direito de formar sindicatos e negociações coletivas com patrões sobre salários e as condições de trabalho e emprego. Para o referido autor este fato, “quer direta quer indiretamente” promoveu o surgimento

das políticas de “proteção contra os efeitos de certos aspectos de desigualdade social, em especial, o desemprego e a velhice” (Marx, 1843, p.221, apud Barbalet, 1989, p.15).

Vale registrar que as políticas de proteção social representaram conquistas sociais e trabalhistas, mas também foram funcionais ao capitalismo, porque representaram uma “amortização” da “questão social”, ao mesmo tempo em que promoveram a ideologia de que é possível “compatibilizar capitalismo, bem-estar e democracia, lastro político da social democracia” (Mota, 2010, p.27).

Nesta perspectiva, concordamos com Behring e Boschetti (2008, p. 51):

As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho.

Vejamos, no próximo item, como foram constituídos os conceitos e as práticas de proteção social na história do pensamento social.”

### **3.3. A constituição das políticas sociais**

O termo “proteção” (*protectione*, do latim) significa tomar a defesa, preservar, amparar, dar segurança e remete à ideia de algo a ser protegido contra algum risco.

Di Giovanni (2008, p.10) conceitua a proteção social como “as formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros”.

Segundo esse autor, a literatura histórica de todas as sociedades humanas, da antiga à contemporânea, registra o desenvolvimento de algum sistema de proteção social direcionado a seus membros, com a finalidade de enfrentar ou prevenir riscos que ameaçam a sobrevivência e a reprodução social, tais como os riscos “clássicos”, decorrentes de certas vicissitudes da vida natural ou social (como a velhice, a doença, o infortúnio, o abandono e as privações); mas, também, para construir formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais

(como a comida e o dinheiro) e culturais (como os saberes), que permitem a sobrevivência e a integração na vida social (idem).

Trata-se, portanto, da proteção de que desfrutam os membros de uma sociedade no convívio comum e na participação justa de todos no usufruto da riqueza socialmente produzida, materializada em bens e serviços, que deveriam ser de acesso universal.

De modo geral, as práticas protetivas são promovidas, além do Estado, por agentes familiares, comunitários e filantrópicos, mas também por categorias profissionais.

É preciso ressaltar o alerta de Di Giovanni (2008, p. 1) de que a análise das diferentes modalidades de proteção social não ratifica qualquer caráter evolucionista, mas, sim, de convivência de modalidades; nem mesmo há “qualquer registro histórico de desaparecimento de nenhuma das três modalidades apontadas, embora se possa constatar a predominância de uma delas em certos períodos históricos”.

Robert Castel (1998, p. 47) descreve dois momentos na constituição das práticas de proteção social, o *assistencial* e o *socioassistencial*, típicos das sociedades pré-capitalistas e capitalistas, respectivamente, conforme analisaremos a seguir:

(a) Nas sociedades pré-capitalistas:

O primeiro momento da constituição das práticas protetivas foi marcado pela lógica “*assistencial*”.

Segundo Castel, a prática “*assistencial*” encontra-se em todas as sociedades históricas e foi constituída a partir da existência de populações carentes e pela necessidade de atendê-las.

É uma modalidade de proteção social regida por regulações da *sociabilidade primária*, constituídas por regras pautadas pelas redes de interdependência entre os membros de um grupo, a partir da tradição e do seu pertencimento familiar, da vizinhança e do trabalho, sem a mediação de instituições específicas. É uma modalidade típica das sociedades até a Idade Média.

O segundo momento refere-se ao surgimento do *socioassistencial*, qualificado por Castel (1998) como uma configuração específica de práticas de

intervenção da sociedade sobre si mesma, típica da modernidade, com função protetora, integradora e preventiva (p. 57).

Nesta perspectiva, as práticas socioassistenciais são constituídas com o objetivo de suprir de maneira organizada e especializada as carências da sociabilidade primária.

De acordo com Castel (1998), as práticas socioassistenciais são constituídas pela sociabilidade secundária e se configuram a partir das seguintes características (p.57- 59): são práticas desatreladas da relação familiar, de vizinhança e do trabalho; sempre apresentam esboços de especialização, núcleos de profissionalização; ou seja, são executadas por indivíduos ou grupos mandatados; possuem uma tecnização mínima, onde o mandatado deve possuir conhecimentos sobre a população que deve assistir para avaliar as situações em relação às quais deve intervir, selecionar aqueles que merecem auxílio e definir categorias para a sua orientação; podem ser exercidas “intrainstitucionalmente”, em instituições especializadas, ou “extrainstitucionalmente”, no próprio domicílio; também dependem da territorialização, do domicílio de atendimento, ou seja, são práticas voltadas àqueles que têm um lugar marcado na sociedade onde essa prática atua, para aqueles que residem na mesma comunidade.

Vale ressaltar que até o século XIV a atenção aos pobres era de responsabilidade das organizações filantrópicas, subsidiadas pelos donativos da família real, da aristocracia e por seus afiliados.

A participação do Estado na provisão da proteção social institucional data de 1388, com a instituição, na Grã-Bretanha, da primeira “Poor Law”, a Lei dos Pobres. Com caráter mais punitivo do que protetivo, essa lei teve o objetivo de controlar a perambulância de pessoas em busca de melhores condições ocupacionais, o que era considerada uma “vagabundagem”.

(b) Nas sociedades capitalistas:

A partir do século XVI, os progressos da urbanização, o fortalecimento de um poder central, o refinamento dos dispositivos institucionais e das técnicas de intervenção introduziram significativas mudanças na organização das práticas socioassistenciais (Castel, 1998, p. 85).

No entanto, segundo Castel (idem), essas mudanças não alteraram seus dois vetores fundamentais: a *proteção próxima*, ou seja, a relação de proximidade

entre os que assistem e os que são assistidos; e o critério de seleção dos assistidos pautado na *incapacidade para trabalhar*.

Como a restrição da mobilidade social objetivada pelas Leis dos Pobres inglesas nunca alcançou êxito, o processo de industrialização, intensificado no último quartel do século XVIII, promoveu alta concentração urbana e, ao mesmo tempo, promoveu mudanças econômicas e o desmoronamento do sistema de proteção social previsto para as sociedades pré-industriais (Pereira, 2008, p. 67).

É importante lembrar que, no curso da história das sociedades pré-capitalistas, os trabalhadores viviam estratégias coletivas de sociabilidade, de trabalho e usufruto dos bens produzidos e de propriedade coletiva da terra. Havia pobreza, mas esta era decorrente da escassez, do baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas e a componentes ideológicos que a legitimavam (Engels, 1976).

A mudança para o modo de produção capitalista alterou este *modus vivendi*, ao instituir outro *modus operandi*: a socialização do trabalho concomitante à apropriação privada da riqueza produzida.

O processo de produção no estágio industrial-concorrencial do capitalismo<sup>19</sup> acentuou ainda mais as condições de pobreza e de desigualdade dos trabalhadores (proletariado).

A partir de então, o que se viu foi a degradação das condições de vida de milhares de homens, mulheres e crianças, camponeses e artesãos, pela expropriação dos seus bens, terras, instrumentos de trabalho e produção. Para que sobrevivessem, restou-lhes apenas um único bem a colocar “à venda”, a sua força de trabalho.

Agora havia a pobreza, mas não devido à escassez e, sim, pela não distribuição da riqueza socialmente produzida, ou seja, pela apropriação privada do excedente.

Este modo de produção capitalista foi responsável pela geração de uma nova condição de pobreza, com milhares de miseráveis, doentes, famintos, despossuídos de condições materiais de vida, desempregados, “sobrantes” para o trabalho em idade ativa – um exército industrial de reserva (Engels, 1976).

---

<sup>19</sup> Iniciado na Inglaterra, no fim do séc. XVIII.



Era o fenômeno do “pauperismo”, uma pobreza absoluta e massiva. E as primeiras respostas do Estado a esta situação foram de caráter repressivo.

Ocorre que a classe trabalhadora se insurgiu diante da sua condição de pauperismo, não se conformou, se organizou como sujeito coletivo e protestou na Revolução de 1848, reivindicando seus interesses. A classe trabalhadora transformou-se de uma “classe em si” a “classe para si” (Marx, 1982, p.158-159).

A partir desse momento, o problema do pauperismo tornou-se uma ameaça real às instituições sociais existentes e ao modo de produção capitalista; tornou-se uma “questão social” que, pela mobilização e pressão da classe proletária, exigiu a sua inclusão no discurso e agenda do Estado, fazendo emergir a pauta reformista no capitalismo e, com ela, os direitos sociais e as políticas de proteção social (Mota, 2010, p. 27).

Segundo Neto (2000, p.46), o pensamento conservador e o pensamento marxiano analisam e tratam a “questão social” de forma diferente.

Para ele, na vertente conservadora, a “questão social” tende a ser naturalizada e vista como uma questão moral, que pode apenas ser “amenizada”, mas não como uma problematização da ordem econômico-social capitalista. No pensamento marxiano, a origem da “questão social” está diretamente ligada às relações de exploração próprias do capitalismo. E este sim, deve ser enfrentado e superado, pois,

Sem ferir de morte os dispositivos exploratórios do regime do capital, toda a luta contra as suas manifestações sócio-político e humana está condenada a enfrentar sintomas, conseqüências e efeitos [...]. Da análise marxiana o que legitimamente fica interdito é, tão somente, qualquer ilusão acerca do alcance das reformas no interior do capitalismo. (Neto, 2000, p.46)

#### (c) A constituição da Seguridade Social:

A iniciativa da constituição da seguridade social como estratégia de proteção social remonta a 1883, na Alemanha, durante o governo do chanceler Otto Von Bismarck, quando foram instituídos os benefícios previdenciários em resposta às greves e pressões dos trabalhadores.

O modelo de seguridade social de Bismarck, inspirado nos seguros privados, propôs a cobertura da proteção social exclusivamente aos trabalhadores, proporcionalmente às suas contribuições diretas, bem como o

financiamento da proteção social proveniente, fundamentalmente dos trabalhadores e empregadores, baseado na folha de salários (Boschetti, 2009).

A partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), nas democracias avançadas, houve um forte crescimento econômico capitalista, marcado por uma nova relação entre o Estado e a economia (keynesianismo)<sup>20</sup>, por uma forte industrialização e um novo padrão de produção e uso de força de trabalho (fordismo).

De acordo com as propostas de Keynes, para alcançar o crescimento econômico o Estado deveria intervir, comprometendo-se com o pleno emprego, com o fomento ao consumo e oferta de serviços sociais de caráter universal.

Este círculo virtuoso capitalista promoveu uma nova relação entre o Estado e a sociedade. Nessa direção, o Estado capitalista constituiu-se na principal fonte de provisão e de financiamento do bem-estar social, comprometendo-se com a oferta de políticas sociais de caráter universal, apoiado nas recomendações de William Beveridge.

Com o Plano Beveridge, em 1942, surgiu a proposta da implantação do sistema de seguridade social do Welfare State<sup>21</sup> ou Estado de Bem-Estar Social.

O Welfare State consistiu na oferta de seguros, de caráter contributivo e de assistência social, de caráter distributivo, como uma rede de segurança comprometida com um esquema de proteção social público e universal, abrangendo não só os trabalhadores, mas a otimização da satisfação das necessidades humanas básicas, (Pereira, 2000, p. 113), por uma questão de direito.

Destaca-se no intento do Plano Beveridge a adoção de estudos diagnósticos sobre as condições de vida da população britânica e de parametrização de padrões de subsistência, a partir dos quais a política de seguridade social era direcionada para atender aos seguintes objetivos: estender o alcance da

---

<sup>20</sup> O keynesianismo é uma teoria econômica do começo do século XX, baseada nas ideias do economista inglês John Maynard Keynes, que defendia a ação do estado na economia com o objetivo atingir o pleno emprego. As suas ideias tiveram enorme influência na renovação das teorias clássicas e na reformulação da política de livre mercado. Acreditava que a economia seguiria o caminho do pleno emprego, sendo o desemprego uma situação temporária que desapareceria graças às forças do mercado.

<sup>21</sup> Termo utilizado pela primeira vez, em 1941, pelo arcebispo William Temple, referindo-se ao contraste entre o poder do Estado da Alemanha nazista dos tempos de guerra e a instituição de um Estado de Paz, que representava uma promessa de reconstrução dos países aliados no pós-guerra (PIERSON, 1991).

seguridade social aos excluídos da proteção social pública; a ampliação da cobertura de riscos; e o aumento da taxa de benefícios, especialmente entre trabalhadores de baixos rendimentos e/ou com famílias numerosas, a fim de evitar o comprometimento dos recursos públicos com a reprodução social da miséria nos períodos de desemprego ou de outras interrupções do trabalho (Pereira, 2000).

Pereira e Stein (2010) afirmam que estas medidas permitiram o estabelecimento de uma rede de segurança comprometida com a garantia de padrões de vida digno, associada a um conjunto de direitos sociais e deveres do poder público, que ultrapassava a preocupação com o controle da indigência e com a manutenção da ordem pública:

Pierson (1991, p. 4) ao analisar as origens do Welfare State afirma que estão relacionadas a três fatores, a saber: a introdução do seguro social; a extensão da cidadania e desfocalização da pobreza extrema; e o crescimento do gasto social.

A introdução do seguro social trouxe o reconhecimento público de que perdas de renda devido a contingências pessoais, tais como, idade avançada, enfermidade e desemprego, constituem razões para que o Estado promova provisão coletiva contra as mesmas.

A extensão da cidadania significou tanto a ampliação da responsabilidade do Estado, que assume deveres para com os cidadãos para além da preocupação com os extremamente pobres e com a manutenção da ordem social; bem como é expressão do direito à proteção pública como forma de participação política e de plena cidadania.

O crescimento do gasto social, apontado por Pierson como um dos mais importantes aspectos do Welfare State, representa o comprometimento do produto nacional com as políticas sociais.

É preciso registrar que existem diferentes regimes de bem-estar<sup>22</sup>, e que estes foram constituídos de acordo com critérios nacionais, desenvolvimento do capitalismo, variações na estrutura do Estado, variações no sistema e regimes políticos, estrutura de coalizão política de classe e dos sindicatos, grau de mobilização dos trabalhadores, diferenças ideológicas e condições de inserção do país na economia internacional.

---

<sup>22</sup> Ver análises de Pierson (1999); Pison (1999); Gosta Esping-Andersen (1991).

O percurso histórico apontado neste capítulo sinaliza que a despeito de existirem estratégias de proteção social desde as sociedades pré-capitalistas, a proteção social oferecida pelo Estado surge com o capitalismo, fortemente ligada às relações de trabalho.

Não por acaso, parte significativa das proteções oferecidas ainda hoje estão voltadas para a garantia de direitos trabalhistas e para assegurar renda àqueles impossibilitados de trabalhar, como o seguro desemprego, a licença maternidade, auxílio doença, aposentadorias por idade, aposentadoria por invalidez, entre outros.

Cabe lembrar, mais uma vez, a observação de Victor Paro (2006, p.32) sobre o caráter funcional da gestão a diferentes projetos de sociedade: “é compatível tanto com um projeto revolucionário, de superação da estrutura social vigente, quanto com as forças conservadoras interessadas em manter tal estrutura”.

Nesta perspectiva, é preciso considerar os objetivos das políticas sociais, reconhecendo que podem ser funcionais à cultura democrática e de emancipação social, como à cultura antidemocrática, patrimonialista e conservadora.

Diante do exposto até aqui, observamos que para avançarmos na proposta de análise da gestão da política de assistência social na esfera municipal, torna-se necessário conhecer também como tal política pública social vem sendo tratada pelo Estado brasileiro.

## 4

### **A gestão da assistência social brasileira: histórias, disputas e paradigmas**

Este capítulo propõe-se a apresentar um resgate histórico da gestão da assistência social no Brasil, colocando em questão alguns dos dilemas, perspectivas e desafios que se apresentaram para esta política social no contexto social brasileiro.

Ao final do mesmo, apresentaremos um panorama geral do Estado do Rio de Janeiro, analisando seu contexto demográfico, econômico, social e político mais recente e seus efeitos na organização da assistência social dos seus municípios - lócus da pesquisa empírica realizada e apresentada nesta tese.

Para analisar a assistência social brasileira é preciso, de início, reconhecer que esta política social como objeto histórico e geograficamente situado, com inserções próprias à realidade social na qual foi fundada, que é o contexto das particularidades próprias às relações de forças sociais, econômicas e políticas brasileiras.

Nesta perspectiva, no caso brasileiro, a assistência social será marcada pelas disputas, escolhas e orientações quanto às necessidades de reprodução social que serão objeto de provisão de proteção social, processados nos diferentes contextos histórico e político brasileiros.

Vejam, a seguir, as histórias, dilemas e desafios dessa trajetória.

#### **4.1.**

#### **A gestão patrimonialista e seu projeto político conservador e de dominação**

De início, afirmamos a nossa concordância com a análise do sociólogo Jessé Souza (2015)<sup>23</sup>, de que a leitura culturalista conservadora da realidade social e política brasileira, defendida pelos principais expoentes da sociologia brasileira, como Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda e Raimundo Faoro,

---

<sup>23</sup> A tolice da inteligência brasileira, de Jessé Souza, 2015.

sustentou uma “pseudocrítica” que contribuiu para associar o paradigma do “patrimonialismo” ao Estado brasileiro, como causa da sua ineficiência, desonestidade e corrupção, em oposição ao mercado, o reino de todas as virtudes.

As teses desses pensadores da realidade brasileira fazem parte do patrimônio cultural do Brasil e criaram, paulatinamente, uma ideia do Estado brasileiro definido pela sua desonestidade e corrupção. Neste feito, aponta Jessé Souza, rechaça-se o Estado e a corrupção de seus governantes, mas se mantém intacto o problema central brasileiro: a manutenção da desigualdade social - de herança escravocrata.

A análise de Jessé de Souza não sustenta a defesa de que não haja corrupção no Estado ou que não seja importante que este não seja corrupto. Mas argumenta que a corrupção não é uma exclusividade do Estado brasileiro, ou mesmo, herança da cultura patrimonialista portuguesa. Todos os Estados do mundo são aprisionados por interesses privados. Segundo ele, a questão é: por quem o Estado é privatizado, por uma minoria ou posto a serviço da maioria? O que responde, analisando assim a conjuntura brasileira:

[...] quase nunca no Brasil o Estado foi posto a serviço da maioria. Eu me lembro de dois momentos históricos, no governo de Getúlio Vargas e no período Lula-Dilma, quando os recursos foram usados também para promover a ascensão das classes populares. (Souza, 2016).<sup>24</sup>

Nos argumentos de Jessé de Souza, as teses defendidas pelos autores referidos no início deste item forjaram ideias dominantes, compartilhadas e repetidas por quase todos, que, na verdade, “selecionam” e “distorcem” o que os olhos veem, e “escondem” o que não deve ser visto: o problema central da desigualdade social brasileira, onde a riqueza natural do Brasil é dominada por 1% da população brasileira, ou seja, por 1% de privilegiados. Para ele, tratam-se de teses atrativas à classe média tradicional brasileira, o que, para o autor,

---

<sup>24</sup> Trata-se de uma entrevista publicada no Jornal O Globo, disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/a-desigualdade-mais-grave-que-corruptao-18054916#ixzz5COvhk900>>.

[...] além de conservadora, é tola e assume o papel de guardiã da moralidade para compensar seu medo da ascensão dos mais pobres, seu ressentimento com o sucesso dos mais ricos e ficar com a consciência tranquila diante da exploração que ela mesma pratica diariamente. A classe média explora os mais pobres - e no Brasil essa exploração é uma espoliação absurda - mas finge que é boazinha, afinal de contas, a empregada doméstica é quase da família. (Souza, 2016) <sup>25</sup>

Os séculos de hegemonia das forças mais conservadoras do país contribuíram, na mesma direção, para a sustentação da tese da cultura política patrimonialista brasileira como fator explicador do “assistencialismo”, da “natureza” da assistência social, gerando, inclusive, uma forte identidade, no senso comum, de que a proteção social não contributiva é paternalista, nociva ao desenvolvimento da nação, mantém as pessoas “dependentes do Estado”, não “incentivando a busca pessoal pela melhoria de vida”, dentre outros.

Em que pese não ser esta a questão central, é também assustador, ao nosso ver, observar como o paradigma do patrimonialismo, como instrumento de dominação, tutela e subordinação, tem se mostrado pouco afetado com o passar dos tempos, tanto no ambiente político, social, como na política pública de assistência social, inclusive na visão dos seus operadores e da sociedade civil, responsável pelo seu controle social, conforme demonstraremos no decorrer da apresentação dos resultados da pesquisa empírica, nos capítulos seguintes.

Antes, vejamos como foram construídas as narrativas sociológicas do patrimonialismo do Estado brasileiro e, a seguir, seus efeitos na constituição do modelo de gestão “patrimonialista” da assistência social.

A concepção culturalista conservadora se pautou em narrativas que relacionaram a estrutura patrimonial do Estado brasileiro como processo e resultado das complexas e contraditórias relações entre o Estado e a sociedade civil, que foram marcadas profundamente pela influência do colonialismo - com a importação da cultura europeia, seus valores, costumes e instituições sociais.

A partir do século XVI, com a expansão das navegações e a descoberta da América, inicia-se um circuito mercantil mundial e, no “Novo Mundo”, desembarcam um conjunto de princípios, de procedimentos-padrão de “estar em sociedade e em família”, de instituições e de ideais públicos e privados.

---

<sup>25</sup> Trata-se de uma entrevista publicada no Jornal O Globo, disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/a-desigualdade-mais-grave-que-corruptao-18054916#ixzz5COvhk900>>.

A tentativa de implantação da cultura europeia em extenso território, dotado de condições naturais, se não adversas, largamente estranha a sua tradição milenar, é, nas origens da sociedade brasileira, o fato dominante e mais rico em consequências. Trazendo de países distantes nossas formas de convívio, nossas instituições, nossas ideias, e timbrando em manter tudo isso em ambiente muitas vezes desfavorável e hostil, somos ainda hoje uns derrotados em nossa terra. (Holanda, 1988, p.3).

Após o descobrimento do Brasil, a preocupação dos colonizadores era encontrar os meios para povoar a terra, garantir o tráfico de riquezas e governar os povos que viviam aqui, já que consideravam que o Brasil era uma terra sem fé, sem lei, e rei.

No Brasil colônia, até a chegada da família real portuguesa (1808), havia um aparato de administração pública pautado em um “cipoal de ordenamentos gerais, encargos, atribuições, circunscrições, disposições particulares e missões extraordinárias que não obedeciam a princípios uniformes de divisão de trabalho, simetria e hierarquia” (Costa, 2008, p. 832).

A chegada da corte portuguesa trouxe a instalação de uma estrutura governamental mais elaborada para os padrões da época. No cenário monárquico era comum o mutualismo entre os bens coletivos e o patrimônio privado. Diante do poder da nobreza, da burguesia comercial e do poder senhorial, o Estado colonial português implantou o patrimonialismo<sup>26</sup> como modelo hegemônico de organização do Estado brasileiro.

Nesta direção, por um lado, o patrimonialismo será a forma de controle administrativo centralizador do reino pelo rei de Portugal e, por outro, da tradição descentralizada da estrutura “patriarcal” dos proprietários rurais.

Faoro (1989, p. 736) analisa que a estrutura patrimonial está na base e causa da formação centralizadora do Estado brasileiro, que o autor chamou de “estamento”, onde um grupo que se ampara na desigualdade social se estabelece em uma posição de domínio sobre uma minoria, subsidiado pelas condições burocráticas oficiais.

Vale lembrar que o conceito de patrimonialismo, na sociologia weberiana, aparece no contexto da dominação tradicional<sup>27</sup>, dentro de um sistema de

---

<sup>26</sup> Como vimos no capítulo anterior, Max Weber usou a palavra “patrimonial” para descrever governos que servem ou favorecem os interesses de uma rede de amigos, familiares, apadrinhados e afiliados políticos que demonstram lealdade aos donos do poder.

<sup>27</sup> Conforme visto no segundo capítulo desta tese.



autoridade fundamentado na tradição e concepção de normas válidas para sempre: “o ontem eterno; assim é porque sempre foi”. E onde o quadro administrativo é composto por dependentes pessoais ou parentes, amigos e fiéis, de acordo com a discricionariedade do senhor/dominador (Costa, 2009, p. 166).

Ao estabelecer o processo de concessão de títulos, de terras e poderes quase absolutos aos senhores de terra, o patrimonialismo legou à posteridade, como "natural", uma prática político-administrativa em que o público e o privado não se distinguem perante as autoridades, desde o período colonial (1500-1822), passando pelo período Imperial (1822-1889), República Velha (1889-1930) e até os dias atuais.

Em sua obra clássica, *Raízes do Brasil*, Sérgio Buarque de Holanda (1988) também descreve como o modelo familiar patriarcal, rural e escravista retratava a mentalidade patrimonialista do período colonial. Tanto na esfera privada (familiar), como na esfera pública e política, o poder era exercido pelo senhor rural, e isto era considerado por todos como a “ordem social normal” e a quem todos, familiares, capangas e apaziguados (escravos), deviam a obediência.

Na tradição histórica da sociedade brasileira, o patrimonialismo é a marca mais forte do traço da cultura conservadora e privatista do Estado. Na esteira do patrimonialismo são constituídos outros fenômenos, como o clientelismo e o nepotismo.

O conceito de clientelismo tem sido amplamente estudado por antropólogos e cientistas políticos desde a década de 1960 do século passado.

Neves (2008, p. 38-45) destaca os seguintes elementos constitutivos das relações clientelísticas: a) é uma relação assimétrica, onde um detém o poder sobre o outro e a relação baseada no “favor” ou na troca e/ou apoio pela ajuda recebida da parte do “patrão” ou patronagem; b) é uma relação que pode ocorrer entre duas pessoas, uma díade, ou também em organizações coletivas, como partidos e sindicatos.

A referida autora (Neves, 2008, p. 46) também analisa as teorias que aproximam o clientelismo com a assistência e a pobreza<sup>28</sup>. Nesta linha interpretativa, o clientelismo político serviria como forma de resolução de

---

<sup>28</sup> Ayuiero (2000) é o precursor deste enfoque.

problemas, estratégia de sobrevivência dos mais pobres e como alternativa à cidadania.

Para seus teóricos, o clientelismo político não representa algo negativo, como “privação econômica ou de cultura cívica”. Mas, sim, representa uma estratégia de sobrevivência em um jogo de relações entre os “clientes” e quem está na posição de “patrão” – que exerce poder (por ter prestígio, cargo ou representação; ou por possuir acesso a informações).

Para Neves (2008, p. 46-47), esta análise revela-se mais como um mecanismo da hegemonia neoliberal, que busca com que os direitos sejam acessados através da ação particular de cada indivíduo na sociedade e, não, através do Estado. É uma estratégia política do ideário do Estado mínimo<sup>29</sup>, que se distancia da sua responsabilidade na garantia de políticas públicas.

Não obstante, a mesma autora (Neves, 2008, p. 45-47) reconhece a importância da análise associativa entre clientelismo e pobreza, como um fenômeno também presente na cultura política brasileira. Indicando que “são nas lacunas do Estado, no tocante à implementação das políticas sociais, que se instala o clientelismo” - o que “resta para os pobres”; por ela considerado o “avesso da cidadania”, a efetivação da “lógica perversa” que coloca os pobres em condição de necessitados e não de cidadãos.

Reiterando a herança patrimonialista da indistinção entre o público e o privado e, ainda, incorporando o familismo na política brasileira, se constituiu o nepotismo.

A palavra nepotismo é de origem latina e significa: nepos (netos, sobrinhos ou (descendentes, a posteriore), ou também pode ser visto como nepote (favorito). A terminologia é utilizada como referência do favorecimento de parentes ou amigos próximos, em detrimento de pessoas mais qualificadas ou mais merecedoras, especialmente no que diz respeito à nomeação ou elevação de cargos ou concessão de outros privilégios.

---

<sup>29</sup> Concepção fundada nos pressupostos da reação conservadora que deu origem ao neoliberalismo. A ideia de Estado Mínimo pressupõe um deslocamento das atribuições do Estado perante a economia e a sociedade. Preconiza-se a não-intervenção, e este afastamento em prol da liberdade individual e da competição entre os agentes econômicos, onde a única forma de regulação econômica, portanto, deve ser feita pelas forças do mercado. (OLIVEIRA, 1995, p.7)

A expressão “nepotismo” surgiu na Itália, no interior da esfera eclesial, como forma de se criticar a influência que sobrinhos, ascendentes, descendentes e colaterais dos papas exerceram na administração da Igreja Católica.

Na história brasileira, atribui-se o surgimento do nepotismo no contexto da carta de Pero Vaz de Caminha que, ao final da mesma, teria pedido ao rei D. Manuel I um emprego para seu genro. Daí decorre o termo “pistolão”, da palavra epístola, que significa, carta.

No entanto, do ponto de vista do contexto histórico é incorreta a associação do pedido de Caminha à prática do nepotismo, ou mesmo, à herança cultural portuguesa, já que, no século XVI solicitada um emprego para alguém - familiar, amigo ou correligionário, pedido formulado a quem tinha, então, o legítimo poder para o conceder, o rei, não configurava nada que se pudesse identificar com o conceito de nepotismo, nem sequer com a ideia de fisiologismo.

Em sua petição ao rei, Caminha não nomeou ninguém para um cargo público. Limitava-se a solicitar ao soberano, num tempo em que só a este cabia prover discricionariamente todos os lugares, de acordo unicamente com o seu livre arbítrio, um emprego para pessoa ligada à sua família. Assim acontecia em todo o mundo, Portugal não era exceção.

Na esteira da herança do nepotismo, mesmo com a criação de leis<sup>30</sup> que condenem o uso dessa conduta no serviço público, os titulares das pastas de governo e suas instituições são designados por livre nomeação para os chamados “cargos de confiança”.

No Estado brasileiro os “cargos de confiança” têm como característica principal o grau de parentesco e de conhecimento e vínculos políticos com os governantes dos três poderes.

Vejamos, a seguir, como o paradigma patrimonialista configurou a história da assistência social brasileira.

---

<sup>30</sup> Constituição Federal de 1988; Lei nº.8.112 de 1990; Súmula Vinculante STF nº 13 de agosto de 2008; Decreto nº 4.203 de 2010.

#### 4.1.1.

#### **A proteção social assistencialista: dever moral de ajuda, repressão e dominação**

Na esfera da história da proteção social, à época do Brasil colônia e império, a prática vigente foi o amparo às crianças abandonadas. O abandono de recém-nascidos era comum nesta época.

O Brasil, último país a abolir a escravidão (1888), viveu o crescimento do número dos considerados “filhos de ninguém”: os mamelucos e mestiços - os primeiros brasileiros. Filhos de índias e escravas aprisionadas e estupradas pelos colonizadores, esses “bastardos” não se identificavam nem mais com a etnia e raça maternas e eram rechaçados pela paterna. Um destino comum a esses “filhos de ninguém” era o abandono. Eram abandonados nas portas das igrejas, conventos, residências e nas ruas das cidades.

Diante dessa situação, a filantropia<sup>31</sup>, representada pela Igreja Católica, e a família tradicional burguesa, uniram-se para produzir uma forma de “amparar” essas crianças abandonadas, “expostas” à sorte das ruas, correndo o risco de serem devoradas por animais. E, ao mesmo tempo, amparar as famílias - para que se livrassem de seus filhos adulterinos e doentes.

Na sua versão puramente caritativa até o século XIX, a assistência social era um campo de intervenção constituído mais por práticas acionadas pelo dever moral de ajuda ou como instrumento de contenção, para esconder aqueles que poderiam pôr em risco a ordem social.

Sendo sempre considerada uma ajuda provisória para suprir dificuldades individuais das populações pobres, incapazes de suprir a própria sobrevivência (Faleiros, 1997; Rizzini e Pilotti, 1995; Arantes, 1995; Pereira, 1996; Draibe, 1989; Boschetti, 2008).

O Estado só assumiu mais concretamente a oferta de amparo às crianças abandonadas, às consideradas “viciosas” e “inválidas” (pessoas com deficiência)

---

<sup>31</sup> Palavra originária do grego “philos”, que significa amor e “antropos”, homem. Neste sentido etimológico, refere-se ao amor do homem pelo ser humano. Em sentido mais restrito, refere-se à preocupação do abastado com o outro que nada tem. Baseava-se, portanto, no ato voluntarista, sem intenção de lucro, de apropriação. A Igreja Católica lhe atribui o sentido da caridade, benemerência. (MESTRINER, 2010, p.40-41). Ressalta-se que a filantropia surge “[...] na relação entre grupos ou classes dominantes e dominadas [...] enquanto doação do supérfluo dos ricos aos pobres, tratando-se, pois, de uma relação de poder através da doação” (FALEIROS, 1997, p.9).

após 1850, quando criou o Imperial Instituto de Meninos Aprendizes de Marinheiros (1873), o Asilo de Meninos Desvalidos, posteriormente Cegos (1854), o Imperial Instituto de Meninos Surdos (1855), a Escola do Instituto Profissional João Alfredo (1875), a Escola Quinze de Novembro (1889), todos na cidade do Rio de Janeiro. E, ainda assim, o investimento estatal era bem menor do que o investimento da filantropia.

Rizzini (1993) ressalta que a atenção do Estado e da filantropia só era endereçada a esconder aqueles que poderiam pôr em risco a ordem social. Para os que colocavam em risco a exposição dessa genealogia do extermínio, preconceito, desigualdade e exclusão social, aqueles que não tinham em quem se apoiar (seja a família, estado ou filantropia), os “sem-eira-nem-beira”<sup>32</sup>, a resposta do governo republicano foi a criminalização: aos adultos, o destino era o encaminhamento às prisões; as crianças, o encaminhamento às escolas correccionais ou de reforma e abrigos.

No que diz respeito às crianças de famílias pobres, criam-se as condições legais para controlá-las: o Código Penal de 1890, que reduziu a idade penal para 9 anos e os Códigos de Menores (1927 e 1979), que regulamentaram a destituição do poder familiar<sup>33</sup> (Arantes, 1995, p.192-196).

A partir do início do século XX, após a Revolução de 1930, Getúlio Vargas assume o poder e dá-se início à chamada “Era Vargas” (1930 a 1945), que marcou intensa mudança na estrutura econômica e social do país.

Nesse período, as ações sociais são transformadas em políticas públicas e as políticas sociais são introduzidas na sociedade brasileira, visando monitorar as tensões e os conflitos decorrentes da “questão social”<sup>34</sup> gerada pela industrialização e as relações de trabalho daí advindas.

No caso específico da institucionalização da assistência social, esta permanece vinculada à configuração por meio da aliança entre governo, filantropia – fundamentalmente vinculada à Igreja Católica - e à burguesia.

---

<sup>32</sup> Como eram considerados os vagabundos, mendigos, viciosos ou mesmo as crianças e adolescentes de famílias pobres – considerados menores abandonados, material e moralmente.

<sup>33</sup> Até 2009 era chamado “pátrio poder”, ressaltando a marca do poder patriarcal na cultura brasileira.

<sup>34</sup> A “questão social” ocorre quando a classe trabalhadora se insurgiu diante da sua condição de pauperismo, não se conformou, se organizou como sujeito coletivo e protestou na Revolução de 1848, reivindicando seus interesses. A classe trabalhadora transformou-se de uma “classe em si” a “classe para si” (MOTA, 2010). Hodiernamente, está associada à produção capitalista cada vez mais socializada, ao mesmo tempo em que a apropriação da riqueza produzida é cada vez mais privada.

Uma marca dos serviços sociais que existiam na Era Vargas era a ausência de um conteúdo específico para as ações da política de assistência social. Os serviços sociais promoviam um variado leque de serviços e auxílios no atendimento às necessidades da população, que incluíam ações de saúde, alimentação, educação, trabalho, lazer, assistência jurídica, sempre com caráter de auxílios temporários ou emergenciais aos que estavam fora do sistema formal de trabalho (Draibe, 1989, p.135).

Outra marca dos programas de assistência social, até então, era a oferta dos programas por diversos órgãos públicos das três esferas de governo.

Para alterar esta situação, o governo federal promoveu a centralização<sup>35</sup> das ações assistenciais e definiu que a política nacional de assistência social no país fosse implementada pela Legião Brasileira de Assistência (LBA) e pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem).

A Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi criada no ano de 1942, como parte do Programa Emergencial de Mobilização do Trabalho Civil, durante a II Guerra Mundial, para amparar as famílias dos soldados que participavam da II Guerra Mundial, demarcando, assim, a presença oficial do Estado.

Obedecendo a um modelo centralizado de ações e sob o modelo de gestão focado na figura das primeiras damas, nos três entes federados, a Legião Brasileira de Assistência assume todas as ações de assistência social, até a década de 1980.

A LBA foi fundada pela esposa do presidente Vargas, Sra. Darcy Sarmanho Vargas, que foi também quem ocupou a sua primeira presidência. Nos estados brasileiros, a direção das ações e o órgão da assistência social coube às esposas dos então interventores federais.

Este fato se tornou um marco na cultura política da assistência social do Brasil: a implantação da delegação da gestão das ações assistenciais às esposas dos governantes - o “primeiro-damismo”, construindo a ideologia de que a pessoa mais “apta” a assumir a função de “mãe/cuidadora dos pobres” é a esposa do governante, a primeira dama.

---

<sup>35</sup> De acordo com Oliveira (2003) a discussão sobre a “centralização ou centralismo” do Estado faz parte da cultura política clientelista do país, no sentido de imprimir à política de assistência uma cultura que fragiliza a ideia do direito e fortalece a ideia da dádiva e do favor.

A designação de representantes parentais dos governantes ou de políticos, à frente ou nas áreas dos órgãos gestores da assistência social, compromete os resultados esperados para a gestão desta política pública, podendo até mesmo desviá-la para o atendimento dos interesses privados dos governantes ou dos seus representantes.

Vale lembrar que no governo seguinte à promulgação da CF de 1988 foi eleito o presidente Fernando Affonso Collor de Mello (1990 a 1992). Durante seu governo o “primeiro-damismo” ressurge com a nomeação da sua esposa, D. Rosane Collor, como presidente da LBA. Sua gestão foi marcada por denúncias de desvios de verbas e escândalos patrimonialistas protagonizados pela LBA e outros órgãos, que deflagraram o primeiro “impeachment” presidencial do país (Mestriner, 2010, p.46).

Este fato vinculou, perversamente, a filantropia e a assistência à prática da corrupção e do favorecimento patrimonial, abrindo espaço para justificar “moralmente” a adoção das políticas sociais neoliberais<sup>36</sup>, como estratégia de implementação de políticas sociais não marcadas pela corrupção estatal.

A realidade histórica brasileira demonstra a persistência secular da estrutura patrimonial. Cabe reconhecer que se, por um lado, especialmente a partir de 1988, houve um grande esforço institucional para estabelecer freios ao personalismo e patrimonialismo, as premissas patrimonialistas são fortes referências culturais que vem tornando tais práticas toleráveis.

---

<sup>36</sup> O neoliberalismo pode ser compreendido como um conjunto de teorias e de políticas econômicas voltadas ao ajuste macroeconômico, difundidas no chamado “Consenso de Washington”, pactuadas pelo Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento Social (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), organizações multilaterais que foram constituídas pelo acordo de Bretton Woods (1945).

## 4.2.

### **A gestão descentralizada da assistência social: autonomia e corresponsabilidade ou privatização da proteção social**

#### 4.2.1.

##### **O federalismo e a descentralização no Brasil**

A história política e social brasileira, desde a colonização até a República é atravessada pelo autoritarismo e submissão das esferas locais a um governo central.

Ianni (1984, p.11) ressalta que a “reiteração de soluções autoritárias, de cima para baixo, pelo alto”, é um determinante constante do Estado brasileiro.

O Brasil Império (grande parte do século XIX e até o ano de 1889), que teve à frente Dom Pedro II, contrário ao federalismo<sup>37</sup>, governou minuciosamente sobre todo o sistema político brasileiro, representou um governo central forte, reprimindo qualquer tentativa de revolta de cunho autonomista ou separatista.

Com o golpe militar de Estado e a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, Dom Pedro II foi deposto e o Brasil se tornou uma república federativa.

Sendo que a República não significou a implantação de um sistema democrático. Deu-se um segundo golpe de Estado, desta vez fechando o Congresso e centralizando o poder na pessoa do presidente. O sistema político que daí prosseguiu foi denominado República Velha (1889-1930).

Com a substituição de Deodoro da Fonseca na presidência da República, foi possível que paulistas e mineiros dessem início à política do “café-com-leite”, através de um pacto que combinava poder econômico à força eleitoral de ambos os estados (SP e MG), no país.

Com a Revolução de 1930 e a posterior Constituição de 1937, na Era Vargas, sagrou-se um regime centralizador e autoritário. Tal modelo não viria a

---

<sup>37</sup> O federalismo é uma forma política pela qual o Estado se organiza para exercer suas funções, capaz de combinar a centralização política de um governo central com a descentralização (VÁZQUEZ, 2015, p. 349).



ser substancialmente alterado pela Constituição de 1946, exceto por estabelecer certa autonomia democrática dos estados.

Com a ditadura militar, instaurada em 1º de abril de 1964 e que durou até 15 de março de 1985, sob o comando de sucessivos governos militares, retorna um centralismo autoritário, com o poder Executivo podendo alterar quaisquer ações do poder Legislativo.

Apenas com a Constituição de 1988 estabeleceu-se o federalismo brasileiro e, com ele, a diretriz da descentralização do poder político-administrativo e a autonomia dos estados e municípios, uma vez que possuem capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação, cabendo apenas o respeito aos limites impostos por suas constituições e pela Constituição Federal.

Oliveira (2007, p. 36-37) e Brotto (2015, p. 76-77) analisam como o processo de descentralização trouxe, por um lado, a perspectiva de mais autonomia para os municípios brasileiros. No entanto, por outro lado, também produziu diversas fragilidades e outras oportunidades de manutenção do poder hegemônico das elites - políticas e econômicas – brasileiras. Vejamos:

Com o ganho de recursos financeiros federais e a autonomia administrativa e financeira para geri-los, observou-se, por outro lado, a fragilidade da capacidade fiscal dos municípios: houve retenção de recursos nos fundos municipais ou devolução dos mesmos aos órgãos centrais, em decorrência da falta de experiência na gestão financeira de verbas contingenciais e/ou com rubricas pré-definidas; sobretudo, quando requerem a aplicação de receita fiscal própria em contrapartida.

Outro efeito atrativo da autonomia e da chegada de mais recursos é a proliferação da fragmentação institucional, com acelerado processo emancipatório de municípios, o “municipalismo à brasileira”: entre 1988 e 2001 foram criados 1.378 municípios, com o aumento de 33% no número total de municipalidades. No entanto, essas novas esferas locais não alcançaram a plena autonomia, permanecendo dependentes de repasses de recursos de outros entes federados para a garantia de sua capacidade de manutenção dos seus encargos públicos e sociais.

Outra fragilidade observada em grande parte dos pequenos municípios é a baixa capacidade técnica e a dificuldade de manutenção de profissionais

qualificados em seus quadros de pessoal. Observa-se, até mesmo, menores níveis de escolaridade dos prefeitos nestas cidades.

O modelo federalista brasileiro também produziu consequências contrárias às expectativas de desconcentração do poder (Oliveira, 2007, p. 37):

Em primeiro lugar, apesar de recompor o poder político dos estados, este poder foi minorado - em comparação com as outras unidades federativas -, porque a União repassa grande parte dos recursos diretamente aos municípios, sem obrigar aos municípios que sigam diretrizes políticas e administrativas estaduais.

No entanto, muitos municípios continuaram dependentes de recursos financeiros federais e estaduais em complementação aos seus próprios recursos. Cabendo, portanto, reconhecer o limite da autonomia municipal à dependência financeira dos demais entes.

Outra consequência observada foi a anulação de uma das principais propostas da descentralização, qual seja, a valorização das necessidades e características locais: a dificuldade de coordenação dos 5.561 municípios brasileiros (à época da análise) e suas políticas públicas faz com que estas fiquem a cargo de desenhos “universais” do governo federal, que possam ser implementadas em qualquer município, sem a possibilidade de variação local, de acordo com suas particularidades.

A proliferação de novos municípios também desvelou a reorganização das elites políticas pela manutenção de suas influências no poder local, perpetuando os vícios das práticas de corrupção, nepotismo e de clientelismo (Borja, 1988, p.11; Arretche, 2003; Brotto, 2015).

#### **4.2.2.**

#### **A descentralização como estratégia da contrarreforma do Estado para privatizar a proteção social**

A descentralização surge no esteio do ideário da democracia e da eficiência gerencialista na gestão pública, no contexto da contrarreforma do Estado brasileiro dos anos de 1990, em crítica à centralização e à burocratização do Estado.

A descentralização pode ser realizada segundo diferentes estratégias, sendo as mais conhecidas a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições, a privatização ou desregulação<sup>38</sup>.

No contexto da contrarreforma do Estado dos anos de 1990, de cunho neoliberal, ressurgiu o ideário da “sociedade ativa” por meio de duas tecnologias do campo empresarial: a descentralização e a participação social na provisão de proteção social.

Cabe ressaltar que o projeto político da Reforma do Estado<sup>39</sup> surge, em âmbito mundial, entre 1930 e 1960, após a primeira crise global do capitalismo, em resposta à pressão das lutas dos movimentos operários na busca por melhores condições de vida e de trabalho para todos.

Foram reformas que favoreceram a expansão da burocracia pública, o aumento da intervenção estatal na economia (keynesianismo) e a instauração do Estado de bem-estar (Welfare State).

Podemos afirmar, portanto, que o surgimento das políticas sociais é um patrimônio do projeto de cidadania ativa - fruto da mobilização da sociedade civil<sup>40</sup> para que o Estado implemente políticas públicas que materializem os direitos sociais e de cidadania.

No Brasil, as “reformas” foram submetidas a um uso pragmático, voltadas a um conjunto de políticas orientadas para os interesses do mercado e para tornar a administração no setor público, mais eficaz, eficiente e efetiva. Nesta direção, autores como Oliveira (1998), Nogueira (1998) e Behring; Boschetti (2008) afirmam que a utilização do termo “reforma”, para as mudanças ocorridas na administração pública brasileira, trata-se de uma “apropriação indébita da lógica reformista”.

---

<sup>38</sup> Arretche (2003) define “desconcentração” como a transferência da responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas, no interior das agências do governo central; por “delegação” entende a transferência da responsabilidade da gestão dos serviços para agências não vinculadas ao governo central, mantido o controle dos recursos pelo governo central; a “transferência de atribuições” é a transferência de recursos e funções de gestão para agências não vinculadas, institucionalmente ao governo central; e a “privatização ou desregulação” consiste na transferência da prestação de serviços sociais para organizações privadas.

<sup>39</sup> O termo “reforma do Estado” refere-se às mudanças promovidas pelos governos na estrutura e no funcionamento da administração pública, que alteram a forma de organização e de funcionamento de um Estado. (COSTA apud NOGUEIRA, 2015, p. 845-846).

<sup>40</sup> Nesta tese, tomamos como parâmetro a compreensão gramsciana de sociedade civil, onde esta é compreendida como parte orgânica do Estado, ampliando o próprio Estado, que é entendido como sociedade política mais sociedade civil.

Para esses autores, as reformas ocorridas no Estado brasileiro tratavam-se, verdadeiramente, de “contrarreformas”, já que as “reformas brasileiras” divergem das finalidades das reformas, que surgiram no contexto histórico da intervenção dos movimentos progressistas, sendo um “patrimônio da esquerda” na sociedade, “de conteúdo redistributivo de viés social-democrata” (Behring e Boschetti, 2008, p. 149).

No decorrer do século XX, o Estado brasileiro registrou quatro movimentos de “contrarreformas” na administração pública, que visaram à modernização e a melhoria do desempenho do aparato burocrático estatal.

As primeiras “reformas” ocorreram durante os anos 1934-1937, no Estado Novo (1937-1945) e promoveram o início da construção de uma burocracia profissional na administração pública federal.

Durante a ditadura militar (1964-1985), o Decreto-Lei nº 200/1967 visou aprofundar a profissionalização da administração pública federal, com ênfase na competência gerencial e na desconcentração de responsabilidade da administração direta.

A contrarreforma do Estado brasileiro da década de 1990 foi consolidada dentro de um processo global de reestruturação produtiva<sup>41</sup> capitalista, iniciado após a crise do capital e do Estado de Bem-Estar Social, no final da década de 1970 e início dos anos 1980, quando ocorreu uma transformação no papel do Estado na regulação social e econômica, atendendo a lógica *neoliberal*<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup>Reestruturação produtiva refere-se aos sucessivos processos de transformação nas empresas e indústrias, caracterizados pela desregulamentação e flexibilização do trabalho, fruto da Acumulação flexível e das novas tecnologias advindas da Terceira Revolução Industrial. Emergiu em função da grande crise do capitalismo e da derrocada do paradigma fordismo/taylorismo em meio ao processo de produção e acumulação industrial. (Cf. ANTUNES, 1995; 2000).

<sup>42</sup>Associado ao capitalismo *laissez-faire* (apresentado pelo liberalismo clássico), o neoliberalismo surgiu como uma reação teórica ao controle do Estado sobre a economia e relações de trabalho (final da década de 1940). Difundiu-se com a crise do petróleo (fim da década de 1960 e início de 1970), a partir das ideias sistematizadas por Friedrich August Hayek (1899-1992), Milton Friedman (1912-2006) e Robert Nozick (1938-2002), que sustentavam que o sistema socioeconômico se desenvolve melhor através da organização social espontânea, com descentralização da sua coordenação (Estado mínimo) e com o funcionamento autônomo do mercado. Suas ideias foram propagadas pelo mundo a partir das organizações multilaterais criadas pelo acordo de Bretton Woods (1945), isto é, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Seus defensores advogam em favor de políticas de liberalização econômica extensas, como as privatizações, austeridade fiscal, desregulamentação, livre comércio e o corte de despesas governamentais a fim de reforçar o papel do setor privado na economia. (BOBBIO, 1997; GIOVANNI-NOGUEIRA, 2015).

Este cenário foi agravado a partir de 1990, quando se forma no Brasil “o grande consenso favorável às políticas de ajuste e às reformas propugnadas pelo Consenso de Washington” (Fiori, 1993). No campo econômico, houve opção “passiva” pelo modelo liberal. As elites dirigentes foram conquistadas pela convicção de que “não há outro caminho possível”. As bases materiais e financeiras do Estado foram destruídas em consequência das privatizações, do baixo crescimento, dos juros elevados e do endividamento crescente. (Fagnani, 2017, p. 2).

Ao Estado foi creditada a responsabilidade da crise econômica e social vivida neste período. A própria Constituição Federal de 1988 foi considerada perdulária, atrasada e incompatível com o ideário liberal do Estado mínimo.

Nesta direção, o projeto da contrarreforma, de cunho *gerencialista*, processa-se como o novo “projeto para a modernidade”. No seu bojo, projetos de modernização, ajuste fiscal, privatização de empresas públicas e desvinculação da ideia de fortalecimento da proteção social como dever do Estado.

A oportunidade de concretizar a desvinculação do ideário de fortalecimento do dever estatal pela proteção social viria na revisão do texto constitucional de 1988, pelo Congresso Nacional, previsto para o ano de 1993.

Para tanto, o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) apresentou uma primeira geração de agenda de contrarreformas neoliberais, voltadas a liberalização comercial, à demissão de servidores públicos e à privatização. Entretanto, o processo de impeachment do presidente, em 1992, e as indefinições e instabilidades dele decorrentes, acabaram inviabilizando a revisão pretendida.

Durante o governo Itamar Franco (1992-1994) a agenda da contrarreforma prosseguiu, com destaque para a emenda constitucional que implantou o “Fundo Social de Emergência” (denominada, no ano 2000, como Desvinculação das Receitas da União – DRU)<sup>43</sup>, instituído para estabilizar a economia logo após o Plano Real<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> A Desvinculação de Receitas da União (DRU) foi criada em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), como um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais das fontes de financiamento da política social, constitucionalmente assegurada em 1988. A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que respondem, aproximadamente, por 90% do montante desvinculado. Na prática, permite que o governo aplique os recursos destinados a áreas como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário. A DRU também possibilita o manejo de recursos para o pagamento de juros da dívida pública.

<sup>44</sup> Programa brasileiro, iniciado em 1994, com o objetivo de controlar a hiperinflação que assolava o país e promover a estabilização. Foram adotadas medidas de desindexação da economia e o lançamento de uma nova moeda, o real.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foram promovidas as contrarreformas que retomaram as reformas de primeira geração: a Reforma Gerencial de 1995 e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE), formulado pelo então ministro Bresser Pereira, do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE).

Souza Filho e Gurgel (2008, p. 137) ressaltam o fato de que essa contrarreforma recebeu aportes acadêmicos que imprimiram elementos e argumentos científicos e técnicos, emprestando aparência de modernização e qualidade à administração pública, agora denominada gerencial.

A proposta *gerencialista* trouxe para a gestão do aparelho estatal e das organizações da sociedade civil referências e finalidades da administração do campo da produção, em especial a empresarial, como o *accountability*, o acesso à informação e a fixação de metas nos serviços públicos e outras medidas (Souza Filho e Gurgel, 2008, p. 138).

A indistinção entre as finalidades da esfera da produção (apropriação da mais-valia) e àquelas da esfera da reprodução social (manutenção da ordem atendendo a determinados interesses das classes subalternas) reduz, por um lado, as possibilidades da função legitimadora da reforma, enquanto estratégia de atendimento das demandas e interesses das classes subalternas. Enquanto, por outro lado, amplia a função do Estado de reprodução do capital. (Ibidem, p. 139).

Como consequência do gerencialismo no campo da administração pública, obedecendo às regras impostas pelo capital, ocorreram dois processos de forte impacto nas condições de reprodução social: a desregulamentação do Estado - que ocasionou modificações nas relações de trabalho e o Estado mínimo.

A desregulamentação do Estado promoveu a flexibilização do mercado de trabalho, acarretando, também, uma flexibilização salarial, do emprego, técnica, organizacional, do tempo e da jornada de trabalho.

O ideário do Estado mínimo concretizou a redução da intervenção do Estado no campo das políticas sociais. Ou seja, o Estado agora só deve assumir mínimas responsabilidades no campo social, privatizando as políticas sociais, transferindo-as para a iniciativa privada.

Arretche (2003) afirma que a “perversão da descentralização” é a assimilação do projeto de cidadania ativa pelo projeto neoliberal, fazendo com que

o conceito de sociedade civil fosse largamente disseminado e colado ao senso comum, ao imaginário político das sociedades contemporâneas e à linguagem das mídias, favorecendo a perda de sua precisão, servindo ora para legitimar interesses capitalistas, ora interesses antagonistas a estes.

Neste contexto, o conceito de sociedade civil se reduziu a um conjunto de movimentos e entidades que estão desvinculados do Estado, esvaziando sua potencialidade de ser, fundamentalmente, dedicado à articulação política dos interesses de classe, de projetos de hegemonia, processo denominado por Yasbek (2000) de “refilantropização da questão social”. Ou seja, trata-se da transferência das responsabilidades públicas para a sociedade civil.

Cabe lembrar que, conforme vimos no capítulo anterior, a *participação social na* provisão da proteção social ressurge no contexto neoliberal em contraposição à política de Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*).

Enquanto o *Welfare State* era baseado na proteção social universalizada, o contexto neoliberal propôs um “Estado mínimo”, com a redução das ações e responsabilidades estatais na provisão da proteção social, por considerar anacrônico o governo socialmente ativo e responsivo (Pereira, 2008, p. 163).

Cabe, por fim, registrar que, após o golpe parlamentar-judicial do ano de 2016, o governo federal, sob o comando de Michel Temer (2016-2018), está conduzindo mais um projeto de contrarreforma do Estado, comprometido em levar ao extremo a reforma iniciada nos anos de 1990, aprofundando a gestão macroeconômica, aprovando ajustes fiscais que desvinculam e congelam receitas obrigatórias, perdendo dívidas fiscais de grandes empresas, privatizando tudo o que for possível e caminhando a passos largos para liquidar com a cidadania social formalmente conquistada em 1988.

#### **4.2.3. A descentralização como expectativa de democratização do Estado**

Conforme visto, o projeto da reforma democratizadora do Estado brasileiro ocorreu após o fim da ditadura militar (1985), cujo marco formal é a Constituição de 1988.

A CF de 1988 estimulou a democratização do Estado ao estabelecer uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil. Nesse contexto, foram estabelecidos diferentes mecanismos de incentivo à “sociedade ativa”, estimulando sua politização e participação na gestão e controle das políticas públicas (Neves, 2008, p. 11).

Nesta direção, a descentralização visou fortalecer política e institucionalmente os municípios, com a expectativa de que este fortalecimento criaria instituições mais próximas dos cidadãos, superando “vícios do velho aparato do Estado Nacional”, promovendo a democratização e a participação. (Neves, 2008, p.11)

Marta Arretche (2003), assim analisa o “mito” da descentralização sob o ideal progressista:

[...] reformas do Estado nessa direção seriam desejáveis, dado que viabilizariam a concretização de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado. Simetricamente, passou-se a associar centralização a práticas não democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas. As expectativas postas sobre a descentralização e a visão negativa das formas centralizadas de gestão implicariam, como consequência, a necessária redução do escopo de atuação das instâncias centrais de governo. (Arretche, 2003, [s.p.]

No entanto, a autora argumenta que a viabilização dos ideais democráticos depende menos da escala ou nível de governo encarregado da gestão das políticas e, mais, da natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões.

Ela afirma que a “perversão da descentralização” é que a descentralização, por si só, não provoca o fortalecimento do governo local com a participação popular na gestão; ou mesmo, a desconcentração do poder, sob a perspectiva da participação da sociedade nas decisões públicas; também não favorece a maior aproximação entre governantes e governados, não traz mais transparência e, tampouco, reduz o clientelismo.

Arretche (2003) argumenta que é a concretização dos princípios democráticos que define o caráter democrático da gestão e, não, a escala ou âmbito das decisões. Ou seja, o fato de determinadas questões ou políticas



serem geridas pelo nível central não é indicador de uma gestão menos (ou mais) democrática.

#### 4.2.4.

#### **A gestão descentralizada na história da assistência social brasileira (1988-2002): dever da sociedade e do Estado (mínimo)**

A Constituição Federal de 1988 (Art. 194 e 203) determinou a organização institucional da assistência social, afirmando seu caráter de “política pública”, “descentralizada” e “participativa”.

Conforme analisa Potyara Pereira (1996), o reconhecimento constitucional trouxe significativas especificidades ao campo desta política social:

- inscreve o direito à assistência social como um “direito social” legal e reclamável, requerendo a ativa participação do Estado na sua regulação e provisão direta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, comprometidos com a garantia do atendimento às necessidades humanas básicas;

- atribui caráter de “política pública”<sup>45</sup> e, portanto, que deve ser executada de forma planejada, pautada por diagnósticos, pesquisas e avaliações que permitem aferir a precisão e acerto de suas decisões ou, mesmo, corrigir rumos; ser executada por profissionais comprometidos com os direitos sociais, conscientes de que a luta pela garantia desses direitos permite a criação de condições materiais para a melhoria de vida da população;

- define que ser executada por profissionais com qualificação e condições adequadas de trabalho e, não, ser exercida de forma voluntária ou por profissionais despreparados ou que são submetidos a condições precárias de trabalho;

---

<sup>45</sup> As políticas públicas se fixaram nas sociedades contemporâneas a partir da segunda metade do século XX e envolvem, no mínimo, os termos-chave, “intervenções planejadas, poder público e situações sociais problemáticas. É mediante as políticas públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais em resposta às demandas da sociedade e, por isso, o direito que as fundamenta é um direito coletivo e não individual (GIOVANNI E NOGUEIRA, 2015, p.18).

- e a insere no sistema de proteção social brasileiro, como “componente da Seguridade Social”, tornando a assistência social uma providência legal e legítima do Estado brasileiro.

Cabe ressaltar que, enquanto “*policy*”, a política pública é um tipo específico de ação política que, “para além de execução, implica escolha e tomada de decisão de atos que envolvem interesses, riscos e conjuntura”; envolvendo, também, relações de conflito típicas da política, da luta de classes, do âmbito contraditório, da luta pelo poder - entre público e privado (Lafer, 1978, P.44; Pereira, 2009, p.169).

As políticas públicas possuem caráter não estatista. O termo “público”, que qualifica a “política”, não é uma referência ao Estado, mas “à coisa pública” (Pereira, 2009, p. 173):

Refere-se, antes, à coisa pública, do latim *res* (coisa), *publica* (de todos), ou seja, coisa de todos, para todos, que compromete a todos – inclusive a lei que está acima do Estado – no atendimento de demandas e necessidades sociais, sob a égide de um mesmo direito e com o apoio de uma comunidade de interesses.

Nesta perspectiva, embora a consolidação das políticas públicas perpassa por uma escolha dos governos em fazer (ou não), esse “processo de escolha e tomada de decisão”, deveria sempre considerar os “princípios” das ações que são geridas pelas políticas públicas (Pereira, 2009, p. 171).

Com base nessa compreensão, a política pública se expressa em decisões e ações que afetam e comprometem a todos, com intrínseco sentido de *universalidade* e de *totalidade*; ultrapassando, portanto, os limites do Estado, dos coletivos, corporações sociais e do indivíduo isolado (Pereira, 2009, p. 174).

A mesma autora ainda observa que esta concepção contraria a ideia de que a durabilidade de uma política pública depende de transformá-la em uma “política de Estado”, por oposição a “política de governo”. Na sua compreensão, com a qual concordamos, o que garante a inviolabilidade de uma política é o seu caráter público, de ser “assentado na sua legitimidade democrática e na sua irreduzibilidade ao poder discricionário dos governos. Vejamos:

Logo, toda política pública compromete, sim o Estado na garantia de direitos, mas também a sociedade na defesa da institucionalidade legal e integridade dessa política ante os severos eventos: assédio de interesses particulares e partidários; clientelismo; cálculos contábeis utilitaristas e azares da economia de mercado. (Pereira, 2009, p. 174)

Em sua característica geral, as políticas públicas ocupadas com a proteção social no atendimento às necessidades dos cidadãos, compõem o campo da política social (*social policy*).

Pereira (2011, p. 163-168) ao tratar do exame do conteúdo das políticas sociais, ressalta as características da identidade da política social: que não pode ser discutida e conceituada num vazio social, separada do exame da sociedade como um todo, ou mesmo, desconsiderando suas implicações, limites e possibilidades; e que ultrapassa os momentos de escolha e de tomada de decisão, colocando-se também como um “princípio para a ação” (*policy*) que, acompanhada pelo termo que a complementa, “social”, qualifica a ação a ser desenvolvida, que deve ser voltada a produzir bem-estar social.

A inclusão do campo da assistência social no âmbito da seguridade social, conforme proposto pela CF de 1988, representou uma decisão política da necessidade da assistência social para a construção democrática da responsabilidade pública estatal pela proteção social não contributiva para a efetivação de direitos sociais, reconhecendo a enorme dívida social brasileira da exclusão social.

Aqui se encontra, ao nosso ver, a maior potencialidade da assistência social: a sua direção política de pertencimento à ordem social como potencial de provocação da extensão do acesso a direitos e do reconhecimento de cidadania. De ser um ponto de inflexão na voracidade dos interesses do capital, sinalizando que é preciso haver limite, e que este deve ser a garantia da dignidade da pessoa humana.

Isto significa que a política social deve estar comprometida em influir (política e eticamente) numa realidade concreta que precisa ser mudada e, para a qual, deve lidar com diferentes forças e agentes na disputa por recursos e oportunidades.

Mas é preciso lembrar que a decisão política do reconhecimento da assistência social como uma política social de direito de cidadania não decorreu

de um processo político pela ampliação do pacto social brasileiro, mas, sim, da resistência e luta de grupos comprometidos com a transição democrática após a ditadura militar.

E nesta disputa entre as forças mais conservadoras e a resistência de grupos militantes progressistas, situa-se a assistência social, até os dias atuais, como um território de desqualificação e de inúmeras críticas. As críticas são provenientes da direita como da esquerda deste país e se expressam por diferentes visões: o entendimento de que a desmercadorização da proteção social é nociva ao desenvolvimento da nação; pelo entendimento de que a proteção social não contributiva é moeda compensatória à desqualificação do trabalho, na lógica da produção capitalista, relacionando a área da assistência social à subordinação da ordem econômica à substituição do trabalho e a práticas compensatórias da exclusão; pelo tratamento pejorativo da apresentação da assistência social como instrumento de dependência e assistencialismo.

Em que pese os avanços sociais estabelecidos pela CF de 1988, a política de assistência social não conseguiu se desvencilhar das mudanças sociais e políticas impostas pela segunda grande crise capitalista, desde a década de 1970, e dos interesses das forças políticas mais conservadoras do país.

Vale lembrar o ciclo de contrarreformas promovidas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que, por sua adesão irrestrita ao neoliberalismo, marcou decididamente a política social no Brasil. Se este governo, por um lado, fortaleceu a institucionalização da política, por outro lado reduziu a responsabilidade estatal por sua provisão.

Destacam-se as seguintes medidas de fortalecimento da institucionalização da política de assistência social neste período: a Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi extinta, sendo estabelecida a Secretaria Nacional de Promoção e Assistência Social como órgão gestor federal desta política; deu-se início à concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) - por força da Lei Orgânica da Assistência social (LOAS, 1993); foram criados o Conselho Nacional da Assistência social (CNAS), o Fundo Nacional, estaduais e municipais de assistência social, assim como os conselhos e conferências nas distintas esferas de governo.

Mas, por outro lado, no governo FHC a política social, no Brasil, em contraposição à política de Estado de Bem-Estar Social (Welfare State) - baseada

na proteção social universalizada -, propõe a redução das ações e responsabilidades estatais na provisão da proteção social, para o “Estado mínimo”, pois considera anacrônico o governo socialmente ativo e responsivo e incentiva a adoção do modelo “pluralista de bem-estar social”.

A partir de então, o que se viu foi o apoio por parte do governo brasileiro, quanto à regulação e incorporação do terceiro setor, composta pela rede de “solidariedade primária” (famílias e comunidades) e pela “solidariedade social” (atribuídas ao voluntariado, entidades filantrópicas religiosas e ONGs).

Na perspectiva das políticas sociais neoliberais, a garantia dos direitos sociais universais é suplantada pela estratégia de reforma dos sistemas sociais públicos, orientadas para a privatização, fragmentação e focalização na redução da pobreza.

Segundo Pereira e Stein (2010) a direção das políticas sociais focalizadas na pobreza encontra amparo na concepção de pobreza como fenômeno absoluto, o que acarreta as seguintes implicações:

Restrição do papel do Estado na proteção social; apelo à generosidade dos ricos e afortunados para aliviarem o sofrimento dos mais pobres; ênfase na família e no mercado como principais agentes de provisão social; aceitação da desigualdade social como fato natural. E mais: desvio do compromisso da política social para com a satisfação das necessidades sociais. (Pereira e Stein, 2010, p. 111)

Ao analisar esse modelo Mishra (1995) alerta:

O pluralismo de bem-estar contemporâneo é muito mais do que uma simples questão de decidir quem pode fazer o melhor [Estado ou sociedade] em termos de vantagens comparativas na produção de serviços de bem-estar. É também uma estratégia de esvaziamento da política social como direito de cidadania, já que, com o desvanecimento das fronteiras entre a esfera pública e privada, se alarga a possibilidade de privatização das responsabilidades públicas, com a consequente quebra da garantia de direitos. (Mishra, 1995, [s.p.])

Nesta direção, a assistência social voltou-se para a agenda de combate à pobreza, por meio do Programa Comunidade Solidária<sup>46</sup> e, dentro deste, lançou o

---

<sup>46</sup> Programa social criado em 1995 (Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995), como parte das estratégias da assistência social de combate à exclusão social e à pobreza no governo FHC.

Programa Comunidade Ativa<sup>47</sup>, o Projeto Alvorada<sup>48</sup>, a Rede Social de Proteção Social<sup>49</sup> e a implantação do Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico)<sup>50</sup>.

O primeiro damismo também se fez presente no governo Fernando Henrique Cardoso. Sua esposa, D. Ruth Cardoso, criou e presidiu o programa Comunidade Solidária (1995-2002), com ações de combate à miséria no país foi coordenado pela Casa Civil e presidido pela primeira-dama.

O Programa Comunidade Solidária envolveu parcerias entre o Estado e a sociedade, configurando uma “ação coletiva”, com apelo à solidariedade e parceria.

Graças ao referido programa, o Brasil viveu um período de crescimento das organizações privadas de interesse público, instaurando o processo de “refilantropização democrática” como fórmula de desresponsabilização do Estado e de privatização das ações sociais.

#### 4.3.

#### **A gestão descentralizada, democrática e participativa: o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**

Em janeiro de 2003 teve início o governo Luís Inácio Lula da Silva. A eleição de Lula trazia a esperança por mudanças, embora já apontasse para o arrefecimento da crítica ideológica do Partido dos Trabalhadores (PT) ao neoliberalismo e o distanciamento das propostas originais do partido enquanto estava na oposição<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> Programa que parte da experiência de desenvolvimento local integrado e sustentável, tendo três linhas de ação básicas: investimento em capacitação de recursos humanos, investimento em capital social e a construção de uma oferta integrada de desenvolvimento, buscando uma nova cadeia produtiva em cada localidade.

<sup>48</sup> Projeto criado em 2001 e que tem como objetivo reduzir as desigualdades regionais por meio da melhoria das condições de vida das áreas mais carentes do Brasil dos municípios situados em regiões com IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) menor ou igual a 0,500, em 14 estados do norte e nordeste.

<sup>49</sup> Consistiu na junção de diferentes programas de cunho social para promover a redistribuição de renda e combate à pobreza, definindo o público-alvo a partir de parâmetros de renda e constituição familiar.

<sup>50</sup> Instrumento de identificação de beneficiários, unificação e de gestão de benefícios e serviços sociais dos órgãos governamentais.

<sup>51</sup> “A Ruptura Necessária” (Partido dos Trabalhadores, 2001) e “Outro Brasil é possível” (MERCADANTE; TAVARES, 2001).

Vale lembrar que durante o processo da campanha eleitoral de 2002, o PT cedeu às apreensões do mercado financeiro internacional e da política econômica nacional ao chamado “efeito Lula” e divulgou a “Carta ao Povo Brasileiro”.

Relatando o 6º Congresso do PT, o jornalista José Galhardo, do jornal O Estado de São Paulo<sup>52</sup>, descreve que, no referido evento, o secretário de formação do PT, Carlos Árabe e o cientista político André Singer, analisaram que a “Carta ao Povo Brasileiro” representou o distanciamento entre as propostas originais do PT e a prática de seu governo, pois, segundo eles:

[...] o governo Lula adotou um “pacto de não agressão em relação aos capitalistas”, um modelo de “reformismo fraco”, e, em vez da “ruptura” defendida pelo partido, procurou “utilização intensiva das margens disponíveis para melhorar as condições de vida dos brasileiros de baixa renda, porém sem confrontar o capital.

No entanto, paradoxalmente à decisão de continuidade da política macroeconômica e neoliberal do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a política de assistência social segue na contramão do Estado mínimo, assumindo os princípios constitucionais da descentralização político-administrativa e da responsabilidade estatal na sua condução.

No fim daquele mesmo ano, a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, convocada em caráter extraordinário e que ocorreu de 7 a 10 de dezembro de 2003, tornou-se um marco para a política de assistência social no Brasil.

A principal deliberação desta Conferência, presente no eixo “Gestão e organização: planejar localmente para descentralizar e democratizar o direito”, foi a instituição do Sistema Único de Assistência social (SUAS), propondo um modelo unificado dessa política em todo o país:

Construir uma agenda para 2004, para que, sob a coordenação do Ministério da Assistência Social, seja implantado/implementado o Sistema Único de Assistência Social – SUAS de forma descentralizada, regionalizada e hierarquizada, com base no território. O Plano Nacional de Assistência Social deve ser a tradução da implantação do SUAS, deixando claro a estratégia de implantação (com prazos e metas). Antes de ser deliberado pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS deve haver amplo debate com gestores e conselhos do DF, estaduais e municipais. A proposta do SUAS deve: a) definir competências, atribuições, fontes

<sup>52</sup> O Estado de S. Paulo, 16 janeiro 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,documento-critica-carta-ao-povo-brasileiro,10000100284>>. Acessado em: 30 abril de 2018.

e formas de financiamento nas três esferas de governo bem como a definição de serviços regionais e municipais de Assistência Social, com participação popular e aprovação dos Conselhos, definindo competências, atribuições, fonte e formas de financiamento dos três níveis de governo, acompanhado da implementação de Centros/Unidades Municipais e regionais de Assistência Social. (II Plano Decenal da Assistência Social - 2016/2026, p. 5)

O SUAS é uma reivindicação histórica do movimento social composto por entidades sociais, conselheiros, gestores, trabalhadores, militantes em torno da conquista do direito da assistência social e de sua consolidação como política pública.

Com a aprovação da Nova Política Nacional de Assistência social (PNAS, 2004)<sup>53</sup> se assistiu ao início da efetiva implementação das mudanças preconizadas pelo texto da CF de 1988 e pela LOAS (1993).

Desde então, a política pública de assistência social vivenciou intenso processo de normatização e de amadurecimento, que culminou na estruturação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS como modelo de operacionalização desta política.

Destacam-se, como iniciativas fundantes para a implantação do SUAS, as seguintes ações: a edição da Portaria MDS nº 080/2004, que priorizou a construção do Sistema Nacional de Informação do SUAS, visando promover uma relação mais ágil e transparente na gestão do SUAS; a edição do Decreto nº. 5085, de 19 de maio de 2004, que viabilizou o reconhecimento dos Programas de Atendimento Integral à família (PAIF) e de Combate ao Abuso e de Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (anteriormente denominado por “Sentinela”), como serviços socioassistenciais<sup>54</sup>, inaugurando as bases para a garantia de ações continuadas na área da assistência social, marcada historicamente pela descontinuidade das ofertas. O fato de ser uma intervenção continuada diferencia os serviços dos programas e dos projetos, uma vez que estes últimos possuem tempo de duração definido, podendo ser extintos ou interrompidos conforme opção ou conveniência dos governos, prática muito presente na história da cultura

---

<sup>53</sup> A nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), regulamentada por meio da resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da administração pública federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência social (atualmente, o Ministério do Desenvolvimento Social).

<sup>54</sup> Segundo o artigo 23 da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, serviços socioassistenciais são atividades continuadas voltadas à melhoria de vida da população, que observem os princípios e diretrizes da Política de Assistência Social.



política e social brasileira; a edição de Medida Provisória nº. 190, convertida na Lei nº 10.954/2004, que isenta a assistência social da exigibilidade da Certidão Negativa de Débito – CND para a efetivação dos repasses de recursos relativos ao seu financiamento entre os entes federados, regularizando o repasse para cerca de 800 municípios; a edição da Portaria MDS nº 736, de 15 de novembro de 2004, que estabeleceu e promoveu a ruptura da relação convenial para a transferência de recursos para a assistência social, estabelecendo procedimentos de transferência automática e regular de recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS para os Fundos de Assistência Social - estaduais, do DF e municipais - , por meio do sistema informatizado SUASWEB; e, a implantação da transferência legal, regular e direta, fundo-a-fundo, de recursos para a assistência social, por meio do preenchimento de informações do Plano de Ação (anual), disponibilizado no próprio SUASWeb, promoveu a regularização e agilidade dos repasses de recursos da assistência social, cujo atraso chegava a 80% dos municípios no início de 2004.

O SUAS foi regulamentado em 15 de julho de 2005, com a aprovação da NOBSUAS<sup>55</sup>, como sistema público não contributivo, descentralizado, com comando único em cada esfera de governo, democrático e com a participação da população na formulação e controle de suas ações. A partir de então, deu-se início ao processo de adesão dos municípios brasileiros ao novo modelo de gestão da assistência social.

É inconteste a forte adesão dos entes federados a este sistema e sua consolidação em âmbito nacional: todos os estados, DF e 99,4% dos municípios aderiram ao SUAS, até o ano de 2009<sup>56</sup>.

Ao SUAS foram creditadas grandes expectativas de mudança na condução da política de assistência social brasileira, exigindo que este Sistema enfrente, concomitantemente, a ruptura de velhos paradigmas e a construção de novos padrões de gestão da assistência social.

Por um lado, o SUAS visou inaugurar uma referência de gestão da política de assistência social, que buscasse superar o modelo assistencialista, pautado por ações pontuais, de preponderância emergencial, de caráter patrimonialista,

---

<sup>55</sup> Resolução do Conselho Nacional de Assistência social (CNAS) N. 0130, de 15 de julho de 2005. Revogada pela Resolução CNAS Nº 33, de 12 de dezembro de 2012, que apresenta a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS, 2012).

<sup>56</sup> Fonte: MDS, 2015.

fortemente marcado por práticas históricas de patronagem e de clientelismo e de oferta de proteção social, muitas vezes tuteladoras e subalternizantes.

Para tanto, buscou concretizar as diretrizes afirmadas pela CF de 1988, reafirmando e concretizando a diretriz da primazia da responsabilidade do Estado na condução da política, com descentralização político-administrativa e comando único em cada esfera de governo<sup>57</sup>. Trata-se de reafirmar que é do poder público o dever de ofertar serviços e benefícios de assistência social para atender as necessidades da população, não podendo o Estado se esquivar desta obrigação, nem a repassar integralmente para a iniciativa privada, por meio da ação filantrópica. Significa, também, que deve haver um único órgão, público, para gerenciar a política de assistência social em cada esfera de governo.

Ao mesmo tempo, também assumiu o desafio de implementar um modelo de gestão que fosse capaz de demonstrar a capacidade estatal de responder de forma ativa, profissional, ágil e modernizada - em seus procedimentos operacionais - as novas funções da política de assistência social, de proteção social, de vigilância socioassistencial e de defesa de direitos.

A gestão da política de assistência social, a partir da implantação do SUAS se fundamenta na cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Destaca-se que a gestão da política pública de assistência social é uma competência exclusiva do poder público estatal, sendo previstas atribuições específicas e compartilhadas que tornam o sistema complexo e que demandam gestão compartilhada e cooperação técnica entre os entes federados.

São diretrizes estruturantes deste sistema: I – primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social; II – descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo; III – financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV – matricialidade sociofamiliar; V – territorialização; VI – fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil; e, VII – controle social e participação popular.

Em sequência, a V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2005, objetivou consolidar as diretrizes do SUAS em âmbito nacional. Nesta Conferência foram debatidas e deliberadas as seguintes agendas nacionais (MDS, 2015): consolidar a política de assistência social como direito do

---

<sup>57</sup> Lei nº 8.742/93, artigo 5º, inciso I.

cidadão, a partir do decálogo dos direitos socioassistenciais; construir o comando único, com unidade no conteúdo da política e padronização nacional de nomenclaturas da rede socioassistencial; implementar, até 2015, o padrão básico do SUAS em todos os municípios brasileiros e pactuar metas e compromissos, envolvendo entes federados e a sociedade civil; firmar o compromisso da política com o desenvolvimento social, considerando, dentre outros aspectos, as metas sociais do milênio e os programas Fome Zero e Bolsa Família; e estabelecer diretrizes para a política de recursos humanos do SUAS.

No ano de 2006, esta última meta ganhou força de implementação a partir da aprovação, pelo CNAS, da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS, por meio da Resolução CNAS n. 269, de 13 de dezembro de 2006. No âmbito desta Norma os recursos humanos foram tratados como questão estratégica para a ressignificação da assistência social, sendo apresentados os perfis das equipes técnicas de referência para as unidades de referência dos serviços socioassistenciais e da gestão da política de assistência social.

Vale destacar que esta Norma contribuiu bastante para a consolidação da cultura profissional no âmbito da provisão de serviços dessa política, na contramão da histórica atuação de improvisação, voluntarismo e antiprofissionalíssimo na área.

Visando a consolidação do SUAS em todo o território nacional a V Conferência Nacional de Assistência Social propôs a construção do Plano Decenal, o “SUAS-Plano 10 (2005-2015): Estratégias e Metas para a Implementação da Política Nacional de Assistência Social”.

Cabe destacar a relevância da constituição “SUAS-Plano 10” para o campo da assistência social, o primeiro de âmbito nacional, como um documento de referência e instrumento democrático de pactuação de prioridades a serem alcançadas, do presente para o futuro, para concretizar novos resultados na política de assistência social.

Além disso, o Plano Decenal (2005-2015) inaugurou um novo estágio no movimento de mudança de paradigma da assistência social no campo das políticas sociais: a ruptura com o paradigma das ações emergenciais, voltadas somente para a redução de danos, e implantação da cultura da prevenção, com capacidade institucionalizada de adotar ações preventivas para reduzir, e até

superar, as situações de vulnerabilidade e de risco social, que reduzem a capacidade de proteção social e não garantem o direito à dignidade humana.

As Conferências Nacionais seguintes (2009, 2011 e 2013) pautaram temas relevantes e articulados com o I Plano Decenal da Assistência Social e atualizaram os grandes desafios colocados para a área em cada biênio de implantação do SUAS.

A diretriz do comando único na condução da política de assistência social também promoveu o movimento de uniformização e especificação do campo de serviços dessa política, no intuito de resguardar a unidade e a regularidade na oferta dos serviços.

Nesta direção, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a quem compete a ação de normatizar, no âmbito do SUAS, como prevê o artigo 7º da Lei nº 8.742/93, definiu quais são os serviços socioassistenciais passíveis de serem ofertados no campo da assistência social, tipificando-os por meio da Resolução CNAS nº 109/09, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

Os serviços socioassistenciais devem ser desenvolvidos nos termos exatos do que prevê este dispositivo, sendo obrigatório que todos os municípios e estados utilizem a nomenclatura nacionalmente tipificada.

Além disso, sendo a normatização dos serviços socioassistenciais atribuição privativa do Conselho Nacional de Assistência Social, os gestores municipais não possuem autorização para criar novos serviços, alterar o conteúdo dos existentes, nem implantar ações que se sobreponham aos objetivos dos serviços já tipificados.

Na estrutura do SUAS há um conjunto de serviços de Proteção Social Básica e um conjunto de serviços de Proteção Social Especial, estes últimos divididos entre serviços de Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidade.

Em síntese, os serviços de Proteção Social Básica visam prevenir situações de risco social e o rompimento de vínculos familiares e sociais e, portanto, se destinam à indivíduos e famílias em situação de maior vulnerabilidade, tais como: com ausência ou insuficiência de renda; não conseguir acessar a serviços públicos necessários a garantia de direitos; a fragilização de vínculos relacionais e de pertencimento por causa de discriminações e estigmas; dentre outros. Já os serviços de Proteção Social Especial possuem uma perspectiva mais restaurativa

e se destinam às famílias/indivíduos cujos direitos já tenham sido violados ou estejam diretamente ameaçados ou, ainda, que possuem vínculos relacionais rompidos ou muito fragilizados e/ou não dispõem de moradia, nem condições de autossustento.

Acerca da concepção da proteção social de assistência social voltada a situações de vulnerabilidade e risco social cabem algumas pontuações:

A proteção social às situações de risco social é uma reconceituação das políticas de proteção social de raiz neoliberal, que são voltadas à proteção focalizada e de provisão de mínimos sociais, no contraponto da garantia dos direitos sociais universais, que permitem realizar as necessidades humanas básicas. Este modelo de proteção social foi concebido pelo Banco Mundial (Bird), como Gestão dos Riscos Sociais (GRS).<sup>58</sup>

A concepção da GRS pelo Banco Mundial atendeu à solicitação do grupo dos 7 países mais ricos do mundo (G7) para que fossem formulados “Princípios sociais e boas práticas de política social” para guiar as autoridades na busca pela melhoria das condições sociais mínimas das pessoas em tempos normais e em períodos de crises e de tensões, especialmente em economias com escassos recursos públicos<sup>59</sup>.

A GRS se baseia na ideia de que todas as pessoas, domicílios e comunidades são vulneráveis a serem afetados por diferentes riscos para os quais não podem evitar e que são capazes de gerar e agravar a pobreza.

Diante do suposto da inevitabilidade do risco, essa concepção de proteção social orienta que as estratégias das políticas sociais devem ser focalizadas nos pobres, considerados mais expostos aos riscos, e para a atenção às condições que favorecem com que a pobreza esteja mais vulnerável ou resistente a esses riscos.

A palavra “vulnerável” (do latim, *vulnerabile*) é um adjetivo atribuído a algo ou alguém que se encontra susceptível ou fragilizado numa determinada circunstância. E o atributo “social” demarca aqui as condições de vulnerabilidade

---

<sup>58</sup> Documento de Trabalho Nº. 0006, elaborado por Robert Holzmann e Steen Jørgensen, respectivamente, diretor e chefe de setor do Departamento de Proteção Social, Rede de Desenvolvimento Humano do Banco Mundial, dentro da série de discussão sobre a proteção social.

<sup>59</sup> World Bank. A Note on Principles and Good Practices in Social Policy, Washington, D.C., abril, 1999 (documento mimeografiado).

decorrentes das relações sociais constituídas no contexto das sociedades capitalistas.

De modo geral, a concepção de vulnerabilidade social está associada a uma definição econômica: ao conjunto da população em situação de pobreza, com privações materiais, insuficiente ou nulo acesso a recursos econômicos. Esta definição, sem dúvida, está correta. Mas é insuficiente.

Porém, um dos consensos sobre o conceito de vulnerabilidade social é que este abrange várias dimensões. Nesse entendimento, embora os riscos decorrentes da condição econômica possam afetar a todos, as condições que caracterizam o padrão de vulnerabilidade social são diferenciadas por decorrência de outras condições sociais, como a condição de vida, acessos a bens e serviços, cultura, questões de gênero, etnia raciais, discriminações, dentre outros.

Segundo Oliveira (1995, p.9)<sup>60</sup>, “os grupos sociais vulneráveis não o são como portadores de atributos que, no conjunto da sociedade os distinguiriam. Eles se tornam vulneráveis, melhor dizendo, discriminados, pela ação de outros agentes sociais”.

Para a este autor a concepção de vulnerabilidade social limitada à visão econômica restringe a própria vulnerabilidade. A condição econômica é a base material mais ampla para o enquadramento na condição de vulnerável, mas não é suficiente para compreender as condições pelas quais se ingressa no campo da vulnerabilidade. A vulnerabilidade social é uma situação produzida socialmente.

No contraponto dessas teorias de vulnerabilidade e de risco social é importante lembrar que o capitalismo, e seu inerente comportamento predatório, colocam a vida humana sempre em risco de ameaças “naturais”, como as provocadas por fatores ambientais, ou de ameaças produzidas pelo ser humano, na sua relação consigo mesmo, com o outro e com o mundo, que geram desigualdades, desrespeito, iniquidades, violações físicas e psíquicas, isolamento, abandono e exclusão.

Nessa direção, no capitalismo e, conseqüentemente, nas políticas sociais neoliberais os riscos não são possíveis de serem evitados ou superados, já que

---

<sup>60</sup> Texto apresentado para o Seminário “Integração Social”, promovido pelo Ministério das Relações Exteriores, em Recife, nos dias 13 e 14 de outubro de 1994, como documento para a preparação da Cúpula do Desenvolvimento Social, realizada em Copenhague, Dinamarca, em março de 1995.

estão comprometidos com a manutenção da ordem social capitalista, onde a aproximação com o risco é genética.

Por isso, alerta Iamamoto (2010), a gestão dos riscos sociais e a luta por direitos sociais na sociedade capitalista não devem ser consideradas como “complementares e passíveis de pacífica convivência”.

Portanto, ainda que seja inquestionável a impossibilidade de assegurar justiça social e equidade no capitalismo, a política social de assistência social, como as demais políticas sociais, tem a potencialidade de impor alguns limites ao ganho do capital, para que seja garantido algum grau de bem-estar social (Behring-Boschetti, 2006).

Finalizando estas breves considerações sobre o tema, cabe lembrar, ainda, que a assistência social não se define constitucionalmente (CF de 1988) como política focalizada nos mais pobres ou outros ditos “vulneráveis” e, sim, como seguridade social de caráter não contributivo. Portanto, esta política social pública tem a obrigação de garantir atendimento a todos os cidadãos que dela necessitem, em algum momento de suas vidas, na garantia do atendimento de suas necessidades sociais básicas não atendidas, seja no escopo das ações socioassistenciais ou das demais políticas públicas.

É fato que o atendimento às referidas necessidades exige articulação das políticas sociais e econômicas, já que a política de assistência social, ainda que não tenha o poder de alterar direta e individualmente o modo de funcionamento da sociedade, deve se comprometer com a construção de uma ordem social distinta.

Outro aspecto que cabe analisar no escopo do modelo de proteção social do SUAS é a centralidade na família e o objetivo dos serviços socioassistenciais em desenvolver suas capacidades e potencialidades.

É preciso ficar alerta aos fundamentos nos quais se estrutura a concepção da centralidade na família, reconhecendo que, como vimos anteriormente, no Brasil, houve assimilação das estratégias remanescentes do modelo liberal/neoliberal de política social, onde o Estado, ao invés de partilhar com as famílias a função de proteger seus membros mais vulneráveis, sempre exigiu a autoproteção como estratégia para minimizar suas responsabilidades.

Vale lembrar que, as estratégias liberais/neoliberais, no interesse do capital, buscaram deslocar o enfrentamento da “questão social” para uma “questão familiar”, favorecendo a percepção de que as dificuldades dos grupos familiares fossem entendidas como fracassos, problemas individuais, responsabilizando-os pelos problemas, pelas suas dificuldades e solução dos seus problemas e, ao mesmo tempo, promovem a desmobilização social dos trabalhadores na luta pelos seus direitos.

Nessa direção, o modelo de proteção social do SUAS deve rejeitar concepções estereotipadas, discriminatórias, tuteladoras, de controle/vigilância sobre as ações familiares, controle social da pobreza, de imposição de obrigações e de reiteração das desigualdades.

Outro aspecto que requer redobrada atenção é o cuidado para que a “centralidade na família” não induza ao esvaziamento do trabalho de organização dos usuários da política de assistência social enquanto sujeitos coletivos, capazes de se perceberem e organizarem “de classe em si, à classe para si”, que vivenciam situações comuns de desemprego, violência, precarização das relações sociais e profissionais, miséria, pobreza, adoecimento, dentre outros - situações, que não são “casos de família”, mas expressões da “questão social”.

Além do mais, é preciso reconhecer que, na estrutural, persistente e atual conjuntura de crise – econômica, social, política onde, cada vez mais, se amplia a precariedade do trabalho no contexto capitalista, tornando as famílias cada vez mais “vulneráveis” e desprotegidas.

Consequentemente, sem ter a sua proteção social garantida anteriormente pelo Estado, torna-se impossível contar com a família para garantir a proteção social dos seus membros.

Tampouco será promovendo diferentes estratégias de redução da responsabilização e dos encargos familiares na provisão da proteção social pela atuação do Estado ou do mercado, a chamada “desmercadorização” (Esping-Andersen, 2000), que se garantirá o verdadeiro enfrentamento da “questão social” decorrente da imensa dívida social constituída pelas relações sociais e econômicas capitalistas.

Por outro lado, eleger a matricialidade sociofamiliar como um dos eixos estruturantes do SUAS é uma estratégia importante para garantir a integralidade da proteção social no mesmo ambiente social, reconhecendo que a condição de



correferencialidade de um indivíduo atendido a uma família ou grupo social imprime às ações um efeito multiplicador, na medida em que os sujeitos, ao se transformarem, introduzem mudanças nos ambientes ou grupos dos quais participa.

[...] as políticas socioassistenciais como espaços contraditórios, onde se ocorrem muitas vezes o controle e o enquadramento dos subalternos também ocorrem a luta por direitos de cidadania e ainda o acesso real a serviços e recursos que essa população não consegue alcançar de outro modo. (Yasbek, 2009, p 160)

Portanto, apresentamos nossas expectativas de que a proteção social do SUAS, pautada em um diagnóstico detalhado das condições socioeconômicas, política e cultural da população brasileira e de suas demandas para o Estado, promova a oferta de serviços e ações que atendam aos seguintes objetivos: viabilizem o alcance dos direitos sociais; “secundarizem” ou, preferencialmente, abram mão das funções atribuídas à família na proteção social, gerando a autonomia de cada um dos seus membros; promovam a democratização das relações sociais; façam avançar a conscientização da população acerca de sua condição de vida, bem como sua mobilização para a reivindicação da transformação do seu trabalho e impostos em serviços sociais públicos e de qualidade para todos.

Partilhando da compreensão da potencialidade do trabalho social da assistência social, a nosso ver, o que se coloca em pauta é o referencial teórico com o qual esse trabalho é desenvolvido. É este que dará o direcionamento ético-político à intervenção, para a transformação ou para a manutenção da ordem social. Por isso, toda atenção deve ser dispensada às referências teórico-metodológicas sob as quais o trabalho social do SUAS se desenvolve.

Voltando aos relatos da trajetória histórica do SUAS, destacados e analisados nesta tese, merecem também referência o estabelecimento do SUAS em lei e a construção do II Plano Decenal de Assistência Social, que veremos a seguir.

A elaboração do Projeto de Lei nº 3077/2008 (PL SUAS), aprovado e sancionado por meio da Lei nº 12.435, de 2011, que alterou a LOAS para instituir, em nível de legislação ordinária, o SUAS.

A partir de então, o SUAS ganha o status de lei e, com isso, ratifica o seu caráter obrigatório em todo o país. Vale lembrar que, antes desta medida, apesar da enorme adesão dos estados e municípios ao SUAS, havia insegurança quanto à perspectiva da institucionalidade deste sistema e sua permanência, independentemente de mudanças governamentais.

Acerca do II Plano Decenal da Assistência Social (2016-2026), destaca-se ser este um valoroso instrumento de orientação à gestão da assistência social sobre as prioridades e metas desta política para o período, especialmente em tempos atuais de tentativas de desmonte do SUAS, conforme veremos à frente.

O II Plano foi construído a partir da avaliação do I Plano Decenal, durante o processo conferencial de 2015. O Plano Decenal da Assistência Social (2016 – 2026), tem como tema “Consolidar o SUAS de vez, rumo a 2026” e o lema “Pacto Republicano no SUAS rumo a 2026: O SUAS que temos e o SUAS que queremos” e visou a unidade no processo da gestão desta política.

Passado o primeiro decênio do SUAS, uma nova fase se inicia, marcada pela necessidade de se universalizar o SUAS, respeitada a diversidade da realidade brasileira, com garantia de unidade em seu processo de gestão, para consolidar a proteção socioassistencial na seguridade social. (II Plano Decenal do SUAS, 2015, p.22)

Para tanto, o II Plano Decenal reitera a necessidade de aprimoramento do pacto federativo entre os entes, a relevância das regulamentações que conferem institucionalidade ao SUAS e a estruturação qualificada da gestão do trabalho e da vigilância socioassistencial, agendas de trabalho para a gestão, que serão analisados no capítulo seguinte.

Como apontado acima, o ano de 2016, foi atravessado por um golpe parlamentar-judiciário. As elites econômicas e políticas brasileiras conseguiram orquestrar o impedimento da presidente eleita Dilma Rousseff, sem crime de responsabilidade, com a conivência e suporte do aparato jurídico do Estado e insuflado pelos grandes conglomerados de comunicação do país.

É fato que os governos petistas (2003-2014) promoveram maior articulação entre objetivos econômicos e sociais, resultando na melhoria dos padrões de vida da população. Mas, por outro lado, deram pouca ênfase à realização de importantes reformas que significariam a consolidação da direção do país por mais

justiça social e democracia. Tratam-se das reformas política, tributária e agrária, além da regulação dos meios de comunicação.

Singer (2012, p. 96-99) analisa a posição dos governos petistas como “reformismo fraco”, que se sustenta no “modelo de transformação lenta e dentro da ordem”, “sem rupturas”. Segundo o autor, a “Carta aos Brasileiros”<sup>61</sup>, significou o “abandono da postura anticapitalista” e um “verdadeiro mergulho no pragmatismo tradicional brasileiro”.

Fagnani (2017, p.8) analisa que os governos petistas também se descuidaram da consolidação da Seguridade Social, de acordo com os princípios estabelecidos pela Constituição: “Pouca relevância foi atribuída à questão do esvaziamento do pacto federativo; e, no caso da mercantilização da oferta de serviços sociais, observa-se não apenas a manutenção, mas também o incentivo, em diversas frentes da política social”. Além de outros graves desacertos dos governos petistas, apontados por ele:

Uma vez no poder, o partido não procurou neutralizar o peso dessas alianças. Ao contrário, o pragmatismo eleitoral levou essa prática ao extremo. Ao mesmo tempo, o partido distanciou-se das suas bases populares, abriu mão da disputa pela hegemonia na sociedade, abdicou de um projeto de sociedade por um projeto de poder. (Fagnani, 2017, p.8).

No entanto, seria ingenuidade atribuir às decisões, desacertos e falta de autocrítica dos governos petistas as motivações do apoio de grande parte da população brasileira e dos parlamentares que apoiaram o impedimento da presidente eleita Dilma Rousseff.

O golpe de 2016 tem desvelado a disputa de projetos políticos – “luta de classes”: a disputa da burguesia pelos fundos públicos e não aceitação, pelas elites brasileiras, de programas inclusivos e de proteção social universal para a classe trabalhadora, na perspectiva do combate à pobreza e à desigualdade social.

Fagnani (2017, p.9) descreve alguns “condicionantes” que estão por traz e na base de apoio a este golpe:

---

<sup>61</sup> Junho de 2002.

No Brasil tem-se de levar em conta, por exemplo, o estágio cultural de uma sociedade escravocrata, analfabeta e agrária que em menos de trinta anos transformou-se em sociedade de massa urbana e deseducada (CARDOSO DE MELLO; NOVAIS, 1998). A educação nacional fracassou na tarefa de alterar essa condição, pois, muito pouco se avançou na formação para a democracia. O baixo prestígio de que goza a democracia entre os brasileiros (apenas um terço da população “apoia” a democracia) pode derivar desses fatos. De toda forma, são traços enraizados na sociedade que colocam limites objetivos à aceitação, pela população, de projetos de transformação no contexto democrático.

Os vícios e distorções do sistema político brasileiro também não podem ser desprezados. A longa decomposição do sistema político e a mercantilização do voto, pelo financiamento empresarial de campanhas, coloca limites ao “presidencialismo de coalizão”, pois a formação de maioria parlamentar requer “negociação” com mais de duas dezenas de partidos majoritariamente fisiológicos e conservadores.

Em todo o mundo, a corrosão da base salarial e o refluxo dos sindicatos fragilizam as pautas progressistas. As contradições entre capitalismo e democracia acirram-se em escala global e o “novo autoritarismo” está erodindo as democracias liberais, revelando paralelos com a década de 1930 (REYNOLDS, 2016). É fato que a esquerda não consegue se comunicar com os pobres e esse também não é fenômeno local. Por fim, não se pode desconsiderar que vivemos no capitalismo sob a dominância das finanças globalizadas, o que impõe correlação de forças implacavelmente desfavorável aos projetos de transformação. Esses são exemplos de condicionantes que, de um modo ou de outro, limitaram o ímpeto reformista dos governos petistas e que restringirão a ação da esquerda no futuro.

Cabe destacar, ainda, que esse golpe surge no contexto de grandes ondas globais que se movem no presente século: a crise mundial de 2008 e as tentativas de desmontar Estados de bem-estar social, a desconfiança em relação à política, a tentativa de substituir o poder Executivo pelo mercado, os interesses empresariais na política, com financiamento maciço nas campanhas eleitorais, a xenofobia, como reação às políticas de inclusão e de acolhida às ondas de migração.

O golpe de 2016 revelou-se numa impiedosa operação de desconstrução de direitos sociais. O primeiro passo para essa desconstrução se dá pela área econômica. Por meio dos cortes orçamentários na área social asfixia-se a possibilidade de avanços reais na efetivação da cidadania para os expressivos segmentos da sociedade, até o momento excluídos do mercado, dos direitos sociais e da dignidade social e pessoal.

No mesmo dia da destituição da presidente Dilma Rousseff, o governo de Michel Temer<sup>62</sup>, levou ao Congresso Nacional a proposta confeccionada com

---

<sup>62</sup> Vice-presidente eleito na chapa Dilma Rousseff e que rompeu com o governo legítimo para participar do golpe que a destituiu.

cuidado pela nova equipe econômica para a distribuição do dinheiro federal para o ano de 2017 – o chamado Orçamento da União.

A análise da lista de programas de governo, em comparação à proposta apresentada no ano anterior, para o ano de 2016, pela ex-presidente Dilma, desmonta a tese defendida publicamente pelos peemedebistas e pelos apoiadores do impeachment de Dilma de que o novo governo não iria deixar a área social em segundo plano. Temer propôs ao Congresso a redução média de 30% nos valores para os 11 principais programas da área social do governo, já considerando a inflação do período (variação do IGP-M dos últimos 12 meses). São R\$ 29,2 bilhões a menos para esse conjunto de programas (depois de aplicada a taxa de inflação no período), uma queda real de 14%.

Na esteira deste objetivo, o governo Michel Temer encaminha ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241/2016 ou PEC nº 55, dependendo da Casa Legislativa, que instituiu um Novo Regime Fiscal (NRF) no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União para os próximos vinte anos.

A ideia é fixar por até 20 anos, podendo ser revisado depois dos primeiros dez anos, um limite para as despesas, visando frear a trajetória de crescimento dos gastos públicos e equilibrar as contas públicas: será o gasto realizado no ano anterior corrigido pela inflação (na prática, em termos reais - na comparação do que o dinheiro é capaz de comprar em dado momento - fica praticamente congelado). No novo regime proposto, o crescimento anual do gasto não poderá ultrapassar a inflação, o que implicará num congelamento, em termos reais, destas despesas até 2036, nos patamares de 2016.

A premissa que sustenta a Exposição de Motivos nº 00083 da PEC 241/16 é a de que a raiz do problema fiscal do governo federal está no crescimento da despesa pública primária, que tem implicado no crescimento da dívida pública federal, sendo necessário, portanto, estabilizá-la para conter o avanço desta dívida.

Em setembro de 2016, a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), que é uma fundação pública federal, apresentou o seguinte alerta para o cenário da política de assistência social, a partir da vigência do NRF:

Já no primeiro ano de vigência, o NRF imporá uma redução significativa de recursos à política de assistência social. O teto estimado para o MDSA garantirá apenas R\$ 79 bilhões ao invés dos R\$ 85 bilhões necessários para fazer frente às responsabilidades socioprotetivas, ou seja, uma redução de 8%. Estas perdas tenderão a aumentar de maneira progressiva, alcançando 54% em 2036. Em outros termos, para fazer frente à oferta de serviços e benefícios que correspondem à política atual, em 20 anos a política de assistência social contaria com menos da metade dos recursos que seriam necessários para garantir a manutenção das ofertas nos padrões atuais. Em termos de valores, nas próximas duas décadas, com a vigência do NRF, as perdas para o financiamento da política de assistência social totalizarão R\$ 868 bilhões. Em termos de proporção do PIB, a adoção da nova regra produziria, em 20 anos, a regressão da participação dos gastos com as políticas assistenciais a patamares inferiores ao observado em 2006 (0,89%), passando de 1,26% em 2015 para 0,70% em 2036. (IPEA, 2016, p. 4)

Por 53 votos a favor e 16 contrários, a PEC nº 241/2016 foi aprovada em segundo turno no Plenário do Senado no dia 13 de dezembro de 2016 e sancionada por Michel Temer, como Emenda Constitucional nº 95, em 15 de dezembro de 2016.

A proposta desta PEC sofreu inúmeras críticas e pressões de agentes políticos, organizações e movimentos sociais para sua não aprovação.

O deputado federal Patrus Ananias, ex-ministro do MDS na época da implantação do SUAS (2005), assim se pronunciou ao participar de audiência pública na Comissão Especial da PEC, na Câmara dos Deputados, no dia 12 de setembro de 2016:

A assistência social no país será desmontada com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241. É um desmonte da rede de proteção social aos pobres, e operação de desmonte do Estado nacional brasileiro. Esse golpe foi dado por grandes interesses para impedir a soberania nacional. Vamos congelar por 20 anos a pesquisa no Brasil? Isso é crime contra a soberania nacional, crime de lesa-pátria, desmonte da democracia e congela o país por 20 anos, com a necessidade que temos de garantir um futuro de dignidade para crianças e jovens – é necessário impedir esse retrocesso que terá influência sobre as gerações futuras no país<sup>63</sup>.

O Conselho Nacional de Assistência Social também emitiu a seguinte nota contrária a PEC nº 241:

Em virtude do andamento do Projeto de Emenda Constitucional 241/2016, que restringe os gastos públicos por vinte anos, com base no orçamento executado de 2016. Considerando as metas pactuadas no Plano Decenal da Assistência Social e entendendo que terá um resultado desastroso para as políticas da Assistência

<sup>63</sup> Disponível em: <http://patrusanancias.com.br/blog/2016/09/>. Acessado em 15 de janeiro de 2018.

Social, da Saúde, da Previdência Social e da Educação. A PEC 241 pretende instituir um novo regime Fiscal para a União, e estabelece vigência de 20 anos a partir de 2017, quando haverá uma limitação anual das despesas da União em valores reais, ou seja, apenas poderá ter gasto o valor do ano anterior, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – IPCA. Em resumo, a PEC 241/2016 apresentada, determina que a despesa da União do ano de 2036 será a mesma de 2016, em termos reais. O Sistema Único de Assistência Social é um Sistema Público relativamente novo, datado do ano de 2005 e ainda se encontra em fase de consolidação e de afirmação, portanto os efeitos para essa política serão ainda mais danosos, em face aos impactos, visto que a Assistência Social não tem vinculação orçamentária constitucionalmente definida. Diante do exposto o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) se posiciona contrariamente à aprovação da PEC 241/2016 pelo Congresso Nacional. Conselho Nacional de Assistência Social. (CNAS, 2016)

O período 2016 a 2018 caminhou na direção da desconstrução do breve ciclo da cidadania social (1988-2015), radicalizando o projeto liberal, que foi derrotado nas urnas, e a reforma do Estado iniciada nos anos de 1990, “privatizando tudo o que for possível, tanto na infraestrutura econômica quanto na infraestrutura social” (Fagnani, 2017, p.10).

Um dos resultados mais expressivo do Brasil recente, descompromissado com a cidadania social é o aumento de 11% na pobreza extrema desde o final de 2016, um buraco negro pelo qual passaram um milhão e meio de brasileiros. Havia, no início de 2017, 13,34 milhões de pessoas vivendo em pobreza extrema; no final do mesmo ano, já eram 14,83 milhões, o 7,2% da população, segundo relatório da LCA Consultores divulgado pelo IBGE. É o segundo ano consecutivo em que a tendência se mantém, após o progresso do país entre 2001 e 2012, quando se erradicou 75% da pobreza extrema no Brasil, de acordo com cálculos da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO).

E a desconstrução avança a passos largos na política de assistência social. Na contramão do SUAS e das diretrizes e metas previstas nos dois Planos de Decenais de Assistência Social, o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário<sup>64</sup>, sob a direção do ministro Osmar Terra lança, em 15 de outubro de 2016, o Programa Criança Feliz - Primeira Infância no Suas, como a principal estratégia do governo Temer no campo da proteção social de assistência social.

Em termos gerais, o Programa Criança Feliz consiste em uma proposta de atenção domiciliar realizada para acompanhar famílias, principalmente as mais vulneráveis, com crianças de 0 a 3 anos de idade, para orientá-las sobre como

---

<sup>64</sup>Atualmente, Ministério do Desenvolvimento Social.

cuidar dessas crianças, quanto à saúde, nutrição, higiene, desenvolvimento cognitivo e afetivo. No entanto, o Programa traz em sua concepção, metodologia e financiamento diversas perspectivas de retrocesso no campo das políticas públicas de proteção social à família e à infância porque traz a perspectiva de reforço ao estigma e a moralização das famílias pobres, expostas a práticas fiscalizatórias sobre a criação e cuidados de seus filhos. E, ainda, desconsidera a função específica de cada política pública. No caso em tela, traz para o campo da assistência social, ações da política de atenção básica da saúde da primeira infância, não respeitando os objetivos, funções e serviços socioassistenciais já tipificados desde 2009, com a Resolução nº 109, do CNAS.

Cabe destacar, ainda, que, de acordo com a estratégia 1.12 do Plano Nacional da Educação (Lei 13.005/2015), a promoção do desenvolvimento integral da primeira infância deve ser objeto de ações articuladas das políticas de educação, saúde e assistência social e, não, com uma delas – neste caso, a assistência social - assumindo integralmente a execução, desvirtuando-se de suas funções e atribuições específicas do seu campo de atuação.

O referido programa implica na precarização do trabalho via contratação de equipes específicas para o programa, com a possibilidade de utilização de voluntários como “visitadores sociais”, que são qualificados pelo ministro Osmar Terra como “anjos da guarda”. A utilização de mão-de-obra não profissional compromete a qualificação técnica do trabalho e contribui para o retorno da desprofissionalização no campo das políticas públicas.

Também institucionaliza a retirada de recursos destinados para financiar os serviços e benefícios genuinamente socioassistenciais, implantando uma política de governo construída em gabinetes, desconsiderando as decisões já pactuadas pelos entes federados sobre os serviços, normas, diretrizes e financiamento da assistência social no SUAS. Isso significou o retorno à priorização de ações focalizadas, pontuais, limitadas e restritas no seu alcance em detrimento de serviços universais de caráter continuado.

Ademais, advoga a prevalência de valores subjetivos e individuais, como amor, caridade, benemerência, em detrimento dos direitos de cidadania como



motivador para a provisão de proteção social. Segundo o ministro Osmar Terra, “política pública se faz com vontade e não com verba”<sup>65</sup>.

Cabe ressaltar que, o orçamento previsto para ser desembolsado pela União, segundo a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2017, de R\$ 328 milhões é insuficiente para o custeio do programa, gerando o ônus de cerca de 64% a 82% dos custos ao município (de acordo com o seu porte), que a ele aderir.

Por último, mas não menos crítico, a primeira-dama Marcela Temer é designada pelo governo federal como a “embaixadora do Programa Criança Feliz”. Esta medida, promove o retorno do paradigma do “primeiro-damismo”, prática antirrepublicana bastante comprometedoras ao profissionalismo no campo da gestão da política de assistência social brasileira, conforme visto no capítulo anterior.

A decisão do governo Temer de lançar esse programa vem recebendo fortes críticas das organizações públicas, gestores, movimentos sociais de trabalhadores, entidades, usuários e pela população, sendo observável forte rejeição a sua adesão e implantação: onze meses após ser lançado, o programa foi implantado em apenas 6% das cidades brasileiras, 337 cidades - segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), responsável pelo Criança Feliz, bem distante da meta de atingir metade das cidades do país - 2.785 - até o final do ano de 2018.

As tensões com as decisões da política de reformas e retrocessos do governo Temer se acirraram e o enfrentamento de representantes governamentais em defesa do SUAS foi explicitado no III Encontro Nacional do Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social – FONSEAS, com a presença de representantes de 26 estados, que ocorreu em 9 e 10 de maio de 2018, em Brasília, DF.

Este III Encontro foi marcado por debates que explicitaram as consequências do cenário de reformas e fragilização das bases do Sistema Único de Assistência Social e o manifesto de enfrentamento das bases, governos estaduais e municipais, e conselhos de assistência social para unificar lutas em defesa do direito à assistência social.

---

<sup>65</sup> Disponível em: <https://maissuas.org/2017/03/16/por-mais-suas-e-menos-crianca-feliz/MDS>. Acessado em 16 de março de 2017.

Destaca-se, neste Encontro, um momento político de defesa de direitos, promovido pelo debate realizado com a Profa. Maria Luiza Rizzotti (ex-secretária da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS), a ex-secretária da SNAS, Ieda Castro e a secretária estadual da Paraíba, Cida Ramos, que evidenciaram que o SUAS está sendo desconstruído e suscitaram análises críticas dos fatores externos e internos que fragilizam as bases estruturais do SUAS, tais como: reformas do governo Temer que retiram direitos e rompem com o pacto constitucional de redução das desigualdades e democratização do Estado; redução de recursos para benefícios e serviços; revisão do BPC sob a justificativa de ajuste fiscal para ampliação de recursos para serviços; congelamento de recursos para os próximos 20 anos; implantação de programas pontuais e com ausência de intersetorialidade; revisão dos pisos com base na capacidade de execução financeira e, não, no custo de serviços; precarização dos vínculos de trabalho; entre outros.

Não obstante o quadro desalentador, gestores/as e trabalhadores/as saíram do evento fortalecidos na decisão política de defender direitos e o SUAS, com o compromisso de ampliar o debate e de definir uma agenda convergente em defesa das bases do SUAS.

Mais uma agenda negativa do governo Temer contra os direitos socioassistenciais se consolidada: a reunião da Comissão Intergestores Tripartite – CIT, realizada no dia 6 de setembro de 2017, véspera da festa da Independência, em Brasília DF. Nesta reunião, a secretária nacional de assistência social, Maria do Carmo Brant Carvalho apresentou a proposta orçamentária do governo federal para a assistência social para 2018, com previsão de cortes de 97 a 99% para os serviços, programas, projetos e ações de aprimoramento da gestão desta política. Durante a reunião, a secretária convocou os representantes das instâncias a pressionarem o Legislativo a “recompôr o orçamento”, numa clara inversão de responsabilidades, quando o próprio governo não consegue articular, defender e definir recursos para manter o que existe e seus deveres na provisão de proteção social como direito social.

Segundo a assistente social e professora Jucimeri Isolda Silveira,

O anúncio da redução do orçamento do Sistema Único de Assistência Social – SUAS para 2018 não deve ser compreendido apenas como um efeito da crise econômica que afeta o país, mas como um sinal de que há uma tentativa de desmontar o sistema de assistência social brasileiro. [...] além da redução do

orçamento, outras medidas dão sinais nessa direção. O atraso no repasse dos recursos pactuados é de mais de um bilhão e trezentos milhões de reais. Isso fere o princípio do repasse continuado fundo a fundo e traz insegurança para os gestores estaduais e municipais na medida em que o recurso deixa de vir mensalmente. Esse atraso, portanto, rompeu com a lógica convenial que se estabelecia na Assistência Social historicamente.<sup>66</sup>

Na avaliação da citada professora, o Brasil não vive apenas um cenário de crise. Ao contrário, afirma, “o que estamos vendo é a inviabilização de um sistema”. E adverte:

Se esses cortes progressivos continuarem, o SUAS será inviabilizado, ou seja, o serviço será fechado à população. [...] O que está por trás do discurso da crise é uma nova proposta de assistência social, que seja residual e não estatal, que seja operada pelas entidades e não pelo governo.

Organizações de gestores e da sociedade civil se manifestaram contrários à redução do orçamento do SUAS através da assinatura de um manifesto elaborado pela Frente Nacional em Defesa do Suas e da Seguridade Social. Esta Frente conta com a participação de 197 entidades nacionais na luta em defesa do SUAS como política pública de responsabilidade do Estado.

Destacam-se, no Manifesto, as informações detalhadas sobre as perdas no orçamento e seus impactos para o SUAS, como demonstra o quadro a seguir:

Quadro 3 - Propostas orçamentárias do governo federal para o SUAS 2018

PROGRAMA/ATIVIDADE	APROVADO PELO CNAS	PLQA - 2018	DIFERENÇA NO CORTE	PERCENTUAL DE CORTE
Fortalecimento do SUAS (despesa obrigatória - BPC)	55.893.977.918	55.150.895.835	- 743.082.083	-1,17%
Pisos de proteção, estruturação da rede, ações complementares, apoio à gestão (despesas discricionárias)	3.171.445.448	62.000.000	- 3.109.445.448	- 98,05%
<b>TOTAL FNAS</b>	<b>59.065.423.366</b>	<b>55.212.895.835</b>	<b>-3.852.527.531</b>	<b>- 6,52%</b>

Fonte: Manifesto da Frente Nacional em Defesa do Suas e da Seguridade Social, 2017.

<sup>66</sup> Entrevista concedida pela doutora Jucimere Isolda Silveira ao HU On-Line, em 29 de setembro de 2017, disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/572155-a-reducao-orcamentaria-e-uma-nova-proposta-de-assistencia-social-residual-e-nao-estatal-entrevista-especial-com-jucimeri-isolda-silveira>>. A prof. Jucimeri Silveira é doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, mestra em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná – UFPR e graduada em Serviço Social pelas Faculdades de Ciências Humanas e Sociais - FIES. Foi consultora do Ministério de Desenvolvimento Social pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud. Atualmente leciona no curso de Serviço Social e no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC-PR.

O orçamento do governo federal para o ano de 2018 propôs a redução de recursos para o Programa Bolsa Família (PBF), que cairá de 29 bilhões para 26 bilhões, ou seja, quase 2 milhões de famílias sem acesso ao PBF no próximo ano. E, na contramão, o governo apresenta a previsão de R\$ 1 milhão de recursos para o Programa Criança Feliz, o que revela a prioridade de um programa pontual em detrimento de um sistema público estatal.

O II Plano Decenal de Assistência Social (2016-2026) impõe o desafio da ampliação progressiva de recursos para a universalização e a integralidade da proteção social na assistência social, o que passa a ser inviabilizado pelo congelamento dos recursos pelos próximos 20 anos. As perdas progressivas de recursos atingirão 54% em 2036, totalizando R\$ 868 bilhões em vinte anos, segundo estudos do IPEA. Mas, o orçamento proposto pelo governo federal explicita que não serão congelados os recursos e sim drasticamente reduzidos.<sup>67</sup>

Na mesma direção, o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS desencadeou um amplo processo de mobilização e sensibilização da sociedade brasileira sobre a importância do SUAS para as pessoas que necessitam do sistema de proteção social do Estado brasileiro. E orientou aos 26 (vinte e seis) Colegiados Estaduais de Assistência Social – COEGEMAS’s, para que, de forma articulada, planejada e participativa, constituíssem uma grande estratégia de mobilização nacional, envolvendo gestores, trabalhadores, usuários, academia, conselheiros de assistência social, legisladores, a mídia e a população em geral, na agenda do dia “D” de Mobilização Nacional em Defesa do SUAS, dia 28 de setembro do mesmo ano.

O dia “D” foi um dia que fomentou um amplo debate sobre a importância do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, e deixando claro que este sistema será defendido e que não se aceitará a perda de direitos sem resistência e luta. A próxima ilustração traz informações sobre alguns dos eventos ocorridos no dia “D” de mobilização pelo SUAS no país.

---

<sup>67</sup> Trecho do Manifesto da Frente Nacional em Defesa do SUAS e da Seguridade Social, assinado por 197 Organizações de trabalhadores/as, usuários/as, movimentos e coletivos. Disponível em: <<https://maissuas.org/2017/10/03/a-inviabilizacao-e-o-desmonte-do-suas-em-tempos-de-aumento-da-demanda-por-assistencia-social-entrevista-especial-com-jucimeri-isolda-silveira/>>. Acesso em: 15 mar. 2018.



Figura 1 - Fotos do “Dia de Mobilização Nacional de Defesa do SUAS” (a).  
 Fonte: Blog “Mais SUAS para mais brasileiros”, 28 de setembro de 2017.



Figura 2 - Fotos do “Dia de Mobilização Nacional de Defesa do SUAS” (b).  
 Fonte: Blog “Mais SUAS para mais brasileiros”, 28 de setembro de 2017.



Figura 3 - Fotos do “Dia de Mobilização Nacional de Defesa do SUAS” (c).  
 Fonte: Blog “Mais SUAS para mais brasileiros”, 28 de setembro de 2017.

## 5

### **A gestão da assistência social no Estado do Rio de Janeiro**

Este capítulo se propõe a apresentar um breve panorama do Estado do Rio de Janeiro, da assistência social no estado, com especial ênfase ao seu legado para a política nacional de assistência social e seus desafios para a execução do SUAS no contexto atual da crise no estado.

#### **5.1.**

##### **Panorama geral do Estado do Rio de Janeiro (RJ) e seus desafios**

O Estado do Rio de Janeiro resulta da fusão de dois estados - Guanabara e Rio de Janeiro -, determinada pela Lei Complementar nº 20, de 01/07/1974, e concretizada a 15/03/1975, quando tomou posse o governador Floriano Peixoto Faria Lima.

O Estado do Rio de Janeiro localiza-se na Região Sudeste do Brasil e ocupa a extensão territorial de 43.781,588 km<sup>2</sup>, limitada ao norte com o Estado do Espírito Santo, ao sul com o Estado de São Paulo, a noroeste com Minas Gerais e a leste, com o Oceano Atlântico. É considerado o estado mais urbanizado do Brasil, e o terceiro em número populacional, sendo o primeiro São Paulo, seguido de Minas Gerais.

O Rio de Janeiro, apesar de possuir uma das menores extensões territoriais, possui 92 municípios, subdivididos em oito regiões administrativas, que são: Metropolitana (19 municípios); Norte Fluminense (09 municípios); Noroeste Fluminense (13 municípios); Serrana (14 municípios); Baixadas Litorâneas (12 municípios); Médio Paraíba (12 municípios); Centro-Sul Fluminense (10 municípios); Costa Verde (03 municípios).



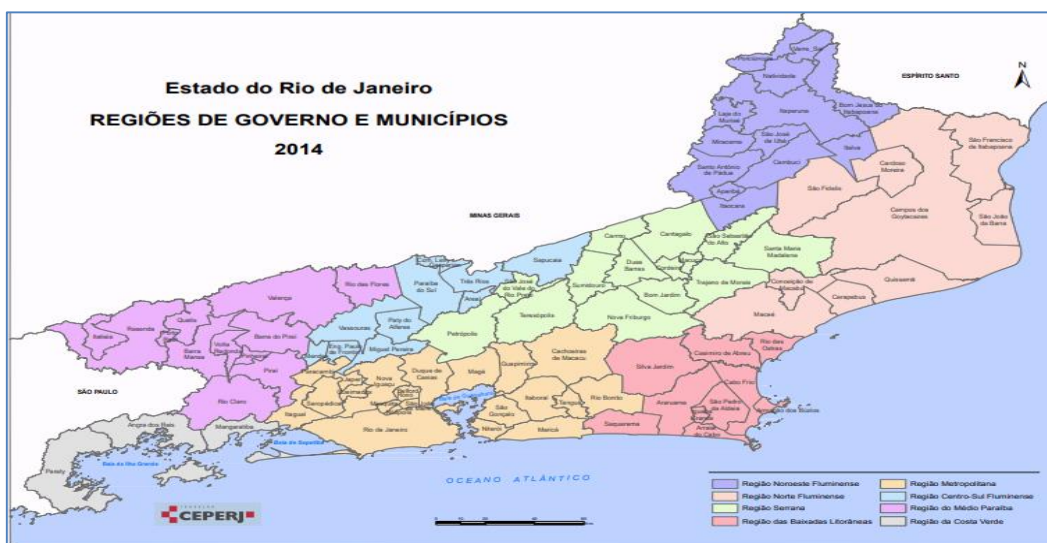


Figura 4 - Mapa do Estado do Rio de Janeiro: regiões de governo e municípios.  
Fonte: Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas - CEEP, 2018.

No Estado do Rio de Janeiro também ocorreram sucessivas emancipações municipais: entre novembro de 1989 e abril de 1992 foram criados onze municípios, com a efetiva instalação em 1º de janeiro de 1993.

Em 1995, foram criados mais dez municípios, cujas instalações se deram em 1º de janeiro de 1997. O mais novo município é o de Mesquita, instalado em 1º de janeiro de 2001.

Este movimento foi reflexo de vários fatores, como o crescimento econômico das localidades emancipadas, a reação dos respectivos habitantes com a não solução de seus problemas pelo município sede e, ainda, devido a interesses de grupos políticos e/ou classes hegemônicas de acessarem, pela emancipação, ao poder local.

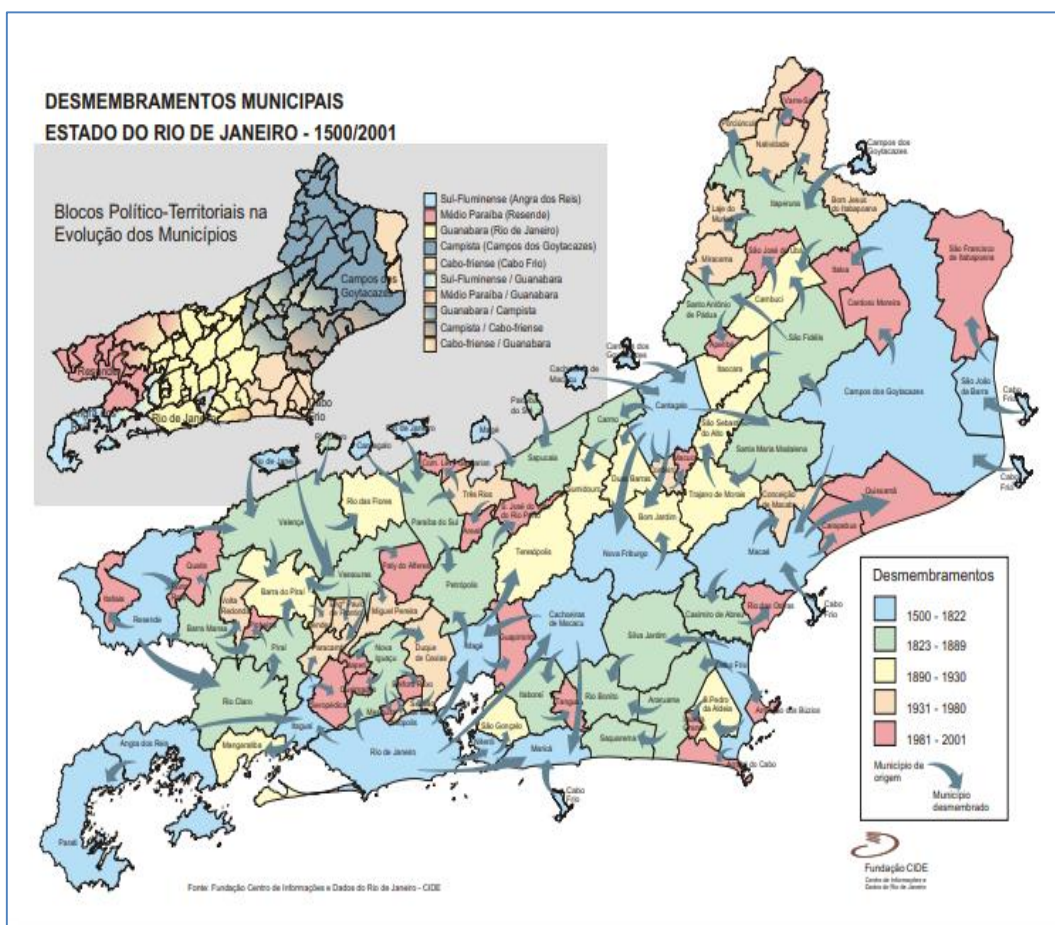


Figura 5 - Mapa dos desmembramentos municipais do Estado do Rio de Janeiro (1500-2001).  
Fonte: Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas - CEEP, 2018.

Vale lembrar que, conforme apontado no capítulo 2 desta tese, este acelerado processo emancipatório, chamado de “municipalismo à brasileira”, não produziu plena autonomia às localidades emancipadas.

Pelo contrário, quase a totalidade das localidades permaneceram dependentes de repasses de recursos dos outros entes federados para a garantia da capacidade de manutenção dos seus encargos públicos e sociais e, além disso, também se depararam com insuficiências locais de capacidade técnica de seus profissionais e com o efeito da concentração do poder político em classes hegemônicas locais (Oliveira, 2007, p. 36-37; Brotto, 2015, p. 76-77).

Em termos demográficos, o Rio de Janeiro é a quarta menor unidade federativa brasileira, ficando à frente apenas de Alagoas, Sergipe e Distrito Federal. No entanto, concentra 8,4% da população do país, sendo o estado com maior densidade demográfica do Brasil.

Segundo os dados do IBGE (2010), a população do estado contava com 15.989.929 habitantes e a estimativa de 2017 considerava que a população era cerca de 16.718.956 habitantes, o que representava ser o terceiro estado mais populoso do país.

A região metropolitana concentra  $\frac{3}{4}$  da população do estado, ou seja, com cerca de 11 milhões de habitantes, o que a caracteriza como a metrópole mais concentrada do país. No entanto, nos últimos 20 anos a tendência vinha se revertendo graças às novas dinâmicas econômicas engendradas no interior, em grande parte associadas à exploração de petróleo e gás no Norte Fluminense.

A cidade do Rio de Janeiro, capital estadual, é a mais populosa: 6.320.446 habitantes. Outros municípios fluminenses com grande concentração populacional são: São Gonçalo (999.728), Duque de Caxias (855.048), Nova Iguaçu (796.257), Niterói (487.562) e Belford Roxo (469.332). A maioria da população reside em áreas urbanas, 96,7%, o que faz do Rio de Janeiro um dos estados mais urbanizados do Brasil.

Segundo o último Censo Demográfico realizado pelo IBGE (2010), o Estado do Rio de Janeiro possuía 5.248.092 domicílios particulares ocupados, representando 21% dos domicílios da Região Sudeste.

As habitações consideradas “subnormais”, isto é, localizadas em favelas, com infraestrutura e espaço abaixo da média considerada satisfatória, representavam 617.466 unidades, abrigando 2.023.744 pessoas. Em termos relativos, 12,16% da população do Rio de Janeiro habitam unidades consideradas “subnormais”, enquanto em São Paulo esse índice cai abaixo da metade (6%)<sup>68</sup>.

O território fluminense conta com referências culturais e simbólicas das comunidades tradicionais indígenas e quilombolas. São cinco aldeias indígenas Guarani em Angra dos Reis e Paraty e 25 comunidades quilombolas localizadas em Angra dos Reis, Armação dos Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Mangaratiba, Parati, Quatis, Quissamã, Rio Claro, Rio de Janeiro, São Pedro da Aldeia e Valença.

O Rio de Janeiro é o segundo estado mais rico do Brasil, quando levamos em consideração o Produto Interno Bruto (PIB) por estados, ficando atrás apenas

---

<sup>68</sup> Disponível em: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Dados do Censo 2010. In: <[http://ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=rj&tema=aglomsubnor\\_censo2010](http://ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=rj&tema=aglomsubnor_censo2010)>. Acesso em 07 maio 2018.

de São Paulo. O PIB do RJ é de R\$ 659,137 bilhões, correspondendo a 11% do PIB brasileiro (IBGE, 2015).

No entanto, a heterogeneidade e a disparidade entre as diferentes regiões do estado fluminense devem ser objeto de análise. Apenas a Região Metropolitana, composta por 19 municípios, concentra 65% do PIB fluminense e 74% de sua população. É a região que mais desenvolve atividades industriais.

Tabela 1 - ocupação espacial e produtiva no Estado do Rio de Janeiro, 2016

Região Administrativa	Nº de Municípios	PIB		População	
		R\$ milhão	%	Habitantes (10 <sup>3</sup> )	%
<b>Estado</b>	92	449.858.761	100	15.994	100
<b>Região Metropolitana</b>	19	293.700.202	65,3	11.836	74,0
<b>Região Norte Fluminense</b>	9	63.958.290	14,2	849	5,3
<b>Região das Baixadas Litorâneas</b>	12	28.940.709	6,4	811	5,1
<b>Região do Médio Paraíba</b>	12	30.087.342	6,7	856	5,4
<b>Região Serrana</b>	14	16.065.913	3,6	806	5,0
<b>Região da Costa Verde</b>	3	8.270.526	1,8	243	1,5
<b>Região Centro-Sul Fluminense</b>	10	4.867.711	1,1	272	1,7
<b>Região Noroeste Fluminense</b>	13	3.968.067	0,9	317	2,0

Fonte: IBGE, 2016 e CEPERJ, 2016.

O Rio de Janeiro possui uma economia muito dinâmica, sendo os setores de serviços e da indústria os que mais se destacam. O setor de serviços corresponde a cerca de 68% do PIB estadual, com destaque para aqueles relacionados ao turismo, tecnologia da informação (TI), telecomunicações, comércio e finanças. No setor industrial, que corresponde a cerca de 32% do PIB, se destacam as indústrias petroquímica, metalúrgica, siderúrgica, automobilística e de máquinas e equipamentos.

Há pouco mais de uma década, a economia fluminense registrava forte expansão. Especialmente, graças à expansão das atividades petrolíferas e de setores siderúrgicos e a posição de destaque que a capital assumiu ao sediar grandes eventos, como a Copa das Confederações (2013), a Copa do Mundo (2014) e as Olimpíadas (2016), dentre outros.

Por causa desses “grandes eventos”, a partir de 2011, o estado passou a contar com investimentos públicos e privados que previam ultrapassar R\$ 180

bilhões nos três anos seguintes. Esses “grandes eventos” no Rio de Janeiro foram considerados a possibilidade de transformação do estado, e particularmente da capital fluminense, trazendo desenvolvimento e prosperidade.

No entanto, o que pode ser observado como “legado” foi o crescimento da especulação financeira e imobiliária, remoções diretas da população da cidade do Rio de Janeiro, que chegou a superar o “bota abaixo”<sup>69</sup> realizado no início do século passado e, além disso, houve um grande número de deslocamento de trabalhadores para as áreas mais distantes da cidade e da Região Metropolitana, simplesmente porque os preços dos aluguéis e de outros serviços, movidos pela especulação, tornaram a moradia impossível em determinadas áreas.

Porém, o cenário econômico mudou e o Rio de Janeiro vem passando por uma grave crise financeira nos últimos anos, principalmente a partir de 2014.

Segundo dados da Subsecretaria de Finanças, da Secretaria do Estado de Fazenda, em 1999, o montante consolidado da dívida financeira do Rio de Janeiro correspondia a R\$ 22,832 bilhões. Em dezembro de 2016, com dados atualizados em março de 2017, o saldo de dívida financeira direta cresceu quase cinco vezes, chegando ao valor de R\$ 108,621 bilhões.<sup>70</sup>

Uma conjunção de fatores pode estar na raiz dessa crise. Um dos principais pontos é a queda de arrecadação e no recebimento dos royalties pela exploração do petróleo. A concessão de incentivos fiscais também é apontada como uma das possíveis causas da crise. De acordo com o Tribunal de Contas do Estado (TCE), o Rio concedeu 138 bilhões de reais em renúncia fiscal entre 2008 e 2013<sup>71</sup>.

No caso do petróleo, houve nos últimos anos uma queda significativa nos preços. Em 2014, o barril do petróleo custava 110 dólares e chegou a valer 150 dólares. Em janeiro de 2016, o barril chegou a ser cotado a 30 dólares.

Com relação à arrecadação dos royalties, também houve queda. Segundo dados da Agência Nacional do Petróleo, em 2014 o Estado do Rio de Janeiro recebeu 3,213 bilhões de reais. Em 2015, a quantia diminuiu para 2,308 bilhões e em 2016, reduziu para 1,404 bilhão.

---

<sup>69</sup> Expressão criada para designar o processo radical pelo qual foi implementado um conjunto de obras públicas que redefiniram a estrutura urbana na cidade do Rio de Janeiro, então capital federal, a partir de 1903, pelo prefeito da cidade à época, Francisco Pereira Passos (1902-1906).

<sup>70</sup> Disponível em blog “Esquerda Online”, in: <<https://esquerdaonline.com.br>>. Acesso em: 07 de maio de 2018.

<sup>71</sup> Idem.

A crise econômica brasileira, que levou à queda na arrecadação do ICMS, e a do setor petrolífero, motivada pelos escândalos de corrupção na Petrobras investigados pela Operação Lava Jato, ajudaram a complicar o quadro. No caso do ICMS, houve queda de 9,4% na arrecadação do tributo entre 2014 e 2015.

Com a grave crise econômica, o Rio de Janeiro foi um dos estados que mais sofreu com o aumento do desemprego em três anos. Entre 2014 e 2017, o número de desempregados no estado do RJ saltou de 494 mil para 1,2 milhão. O aumento percentual só foi maior em Santa Catarina (+170,2%), mas, mesmo com esse salto, o estado registrou a menor taxa de desemprego no país em 2017 (7,1%). A taxa do Rio é mais que o dobro (14,9%). Considerando todo o Brasil o crescimento médio no número de desempregados em três anos foi de 86,4%.<sup>72</sup>

Viraram cenas frequentes as filas de desempregados, os protestos de servidores públicos com salários atrasados, os hospitais fechados por falta de recursos, com viaturas paradas por falta de combustível e uma sequência de problemas em outros serviços públicos.

A crise também agravou a violência, com cotidianos casos de mortes por tiroteios em áreas urbanas, especialmente, nas favelas. São frequentes e alarmantes os casos de mortes de civis, desde crianças em escolas ou em suas residências, até mortes diárias de policiais militares. Esta situação caótica na segurança pública provocou a decisão do governo federal de decretar, no ano de 2018, a intervenção federal no estado, nomeando o general Walter Braga Netto como interventor.

A corrupção investigada pela operação Lava Jato<sup>73</sup> também ajudou a corroer as finanças do Estado, que chegou a ter três ex-governadores presos ao mesmo tempo, em novembro de 2017. O ex-governador Sérgio Cabral (MDB-RJ), continua preso até hoje. Já os ex-governadores Anthony Garotinho (PR-RJ) e Rosinha Mateus (PR-RJ) foram soltos.

Para sair da grave crise financeira do estado, o atual governador, Luiz Fernando Pezão solicitou o socorro financeiro do governo federal.

---

<sup>72</sup> IBGE, Pnad Contínua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua), 2018.

<sup>73</sup> A Operação Lava Jato é um conjunto de investigações em andamento pela Polícia Federal do Brasil, visando apurar um esquema de lavagem de dinheiro que movimentou bilhões de reais em propina. A operação teve início em 17 de março de 2014 e conta com 51 fases operacionais, comandadas pelo juiz Sérgio Moro.

Em troca do envio de recursos em empréstimo ao governo estadual, o governo federal exigiu a implantação de um “pacote de austeridade” para conter a crise econômica no estado, apelidado pelos críticos de “pacote de maldades”, que prevê medidas impopulares, como o aumento de impostos; a cobrança do desconto de 30% dos salários dos funcionários e das pensões dos aposentados durante 16 meses; o fim dos restaurantes populares estaduais, os Restaurantes Cidadão, que oferecem refeições a preços populares e que deverão ser municipalizados; o fim do pagamento do aluguel social para 10 mil beneficiários – em geral, moradores de baixa renda que vivem em áreas de risco; o reajuste da tarifa do bilhete único de 6,50 para 7,50 reais; privatização de estatais; cancelamento de concursos públicos; dentre outros.

A proposta do governo também previu o aumento de impostos como o ICMS para setores como cerveja (de 17% para 19%), fumo (25% para 27%), energia residencial (25% para 29%), refrigerante (de 16% para 18%) e telecomunicações (26% para 30%). Outra mudança prevista foi a redução do número de secretarias estaduais de 20 para 12 pastas.

Segundo o economista e professor da FCE/UERJ, Bruno Leonardo Barth Sobral<sup>74</sup>, resumir o problema do desequilíbrio financeiro fluminense à gestão estadual é um grande equívoco, pois o estopim está em decisões de Brasília, em escala nacional. Para o citado economista, a narrativa de que o governo federal garantirá a recuperação da economia estadual, mas sem alterar a estrutura de endividamento, revela-se uma chantagem institucional, pois segundo ele “a justiça autorizará mais arrestos e bloqueios sem questionar os graves efeitos socioeconômicos”.

Destaca-se que, entre 2006 e 2016, a receita corrente líquida do governo fluminense teve queda real de 3,3%, enquanto que, para o total dos governos estaduais das economias com os maiores PIBs (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul), teve aumento real de 21,2%.

Para Sobral (2017), o cerne do problema encontra-se na negligência sobre os indícios da desindustrialização nacional, que atingem mais que proporcionalmente o Rio de Janeiro e que levou a uma trajetória problemática de arrecadação, antes ocultada pelas rendas do petróleo e gás que despencaram

---

<sup>74</sup> Disponível em: Carta Capital, publicado em 06/04/2017. In: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/brasil-debate/a-crise-do-rio-e-o-golpe-de-2016>>. Acesso em: 08 maio 2018.

recentemente. Segundo este professor, o governo estadual tem uma arrecadação incompatível com suas despesas, não porque gasta muito ou renuncia muito a tributos e, sim, por ter uma estrutura produtiva vulnerável a graves crises nacionais, porque é especializada em apenas alguns nichos setoriais de pouco adensamento produtivo, com grave tendência acelerada de perda de valor agregado.

Tanto Sobral, como o economista Mauro Osorio, coordenador do Observatório de Estudos sobre o Estado do Rio de Janeiro da Faculdade de Direito da UFRJ, contestam que o problema da crise carioca esteja ligado estritamente ao excesso de gastos públicos. Eles afirmam que é importante desmistificar a falsa impressão de que o fundo previdenciário estadual tem um problema de trajetória. Para eles, o que ocorre é a falta a garantia de ativos suficientes desde sua origem, quando nunca houve um plano de amortização para enfrentar o problema e o governo fluminense ainda fez uma série de descapitalizações forçadas (14,2 bilhões de reais), para atender suas necessidades conjunturais de caixa em anos mais recentes.

O economista Mauro Osorio aponta que o estado deixou de realizar novos concursos por décadas e questiona a disparidade entre os salários dos servidores do Legislativo e do Judiciário, que, em comparação com estados como São Paulo e Minas Gerais, chega a ser 70% maior.

À luz desses dados podemos afirmar, concordando com Ribeiro e Santos Júnior (2013), que a agenda governamental do Estado do Rio de Janeiro nos últimos oito anos, estritamente vinculada ao projeto dos “grandes eventos”, configurou-se um padrão de governança empreendedorista. Este cenário, favorável à reprodução do capital, viabilizou uma enorme especulação financeira e imobiliária, deu lastro a uma intensa expropriação direta da classe trabalhadora e da população pobre em determinadas áreas e aprofundou a mercantilização do território urbano.

A crise vivida pelo Estado do Rio de Janeiro desde o ano de 2014 e o acordo feito pelo governo estadual para receber o socorro do governo federal posiciona o estado na direção da reforma federativa que, na prática, se traduz pela introdução de um teto de gastos estadual e da política anti-Estado, que por induzir a redução da responsabilidade do estado, compromete políticas e serviços públicos.



Nesta direção, coloca-se também em risco a continuidade do compromisso de corresponsabilidade dos três entes federados com o financiamento das ações socioassistenciais do SUAS no Estado do Rio de Janeiro, conforme veremos a seguir.

## 5.2.

### A assistência social no Estado do Rio de Janeiro

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, até os anos de 1990, a trajetória da assistência social segue as principais características da assistência social nacional, com fragmentação institucional, duplicidade e paralelismo de ações socioassistenciais de caráter pontual, emergencial, constituídas por ações improvisadas, sem exigências de profissionais específicos para a sua execução, com uso clientelístico de recursos e com gestão marcada pela prática do “primeiro damismo” em quase todos os municípios do estado (Oliveira, 2003; Senna, 2016).

Inflexões neste padrão começam a ganhar corpo a partir da gestão do governador Anthony Garotinho e da vice-governadora Benedita da Silva (1999-2002). Em que pese essa gestão ser marcada pela implementação de programas passíveis de serem considerados de caráter populista, denominados de “programas de R\$ 1,00”, também durante a sua gestão, no ano de 1999, o **Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF)**<sup>75</sup> foi concebido e iniciou a sua trajetória de implementação pelos municípios fluminenses, buscando transformar práticas marcadas pelo assistencialismo em práticas referendadas por direitos de cidadania (SASEL, 1999).

Deve-se a formulação teórica do PAIF a Sra. Nelma de Azeredo que, em 1999, ocupava o cargo de Secretária Adjunta da Secretaria Estadual de Ação Social e Esporte e Lazer do Rio de Janeiro (SASEL).

Em entrevistas realizadas com a Sra. Nelma de Azeredo<sup>76</sup>, a mesma afirmou que o Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF) foi concebido como um

---

<sup>75</sup> Em 27 de dezembro de 1999, a então Secretaria Estadual de Ação Social e Esporte e Lazer do Rio de Janeiro – SASEL formaliza o Programa de Atendimento Integral à Família – PAIF por meio do Decreto Estadual nº. 25.919.

<sup>76</sup> As entrevistas foram realizadas na sede da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH-RJ) ao longo de 2011, para a realização da minha pesquisa de mestrado em políticas sociais, defendida em 2012, na UnB, intitulada “O modelo de Proteção Social Básica do SUAS”

sistema ordenador para a assistência social, visando concretizar princípios e diretrizes da LOAS (1993) de proteção à família, de articulação intersectorial e de descentralização política e administrativa das ações da assistência social.

Sabíamos que era um desafio considerável transformar práticas marcadas pela superposição, pela dispersão de esforços e pela fragmentação - em práticas referendadas por direitos de cidadania, que propusessem ações integradas entre o público e o privado no atendimento às necessidades apresentadas por grupos de famílias em situação de extrema vulnerabilidade. Considerar o grupo familiar e a comunidade como espaços de proteção e implantar e/ou articular serviços intersectoriais, com o objetivo de alterar a condição de vida de seus destinatários, desenvolvendo políticas sociais específicas de inclusão com caráter emancipatório, rompendo ainda o processo de reprodução geracional da pobreza. (Lima, 2012, p.106)

A Sra. Nelma de Azeredo relatou que o Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF) foi inspirado em sua experiência profissional na década de 1970, na instituição Lar Fabiano de Cristo<sup>77</sup>.

Conforme vimos no terceiro capítulo desta pesquisa, cabe lembrar que a o trabalho social com famílias no âmbito das políticas públicas envolve uma complexidade de questões, tais como, diferentes concepções de família e tipo de relação estabelecida entre a família, o Estado e o mercado. Por isso, exige redobrada atenção para não incorrer em práticas estigmatizantes, moralistas, reprodutoras do não direito e da desresponsabilização do Estado na provisão da proteção social.

Ao ser questionada sobre essas questões durante as entrevistas, a Sra. Nelma de Azeredo afirmou que, “para o PAIF, o que estava em questão era o conceito de proteção que o Estado deveria garantir para que a família fosse protegida, para que, assim, também pudesse proteger aos seus membros”.

---

<sup>77</sup> Instituição sem fins lucrativos, fundada em 8 de janeiro de 1958, no Estado do Rio de Janeiro, com a participação de Francisco Cândido Xavier, Carlos Torres Pastorino, Divaldo Pereira Franco, Jorge Andréa dos Santos, José Hermógenes de Andrade Filho, Alziro Zarur e Jaime Rolemberg de Lima.

A proposta inicial consistia em apoiar lares que acolhessem entre seis e dez crianças, com atenção individualizada, como se adoção fosse. Em seguida, a família também passou a ser a unidade de atendimento do Lar Fabiano de Cristo, uma iniciativa viabilizada com a criação de uma empresa com a finalidade de garantir recursos para uma obra social: a hoje CAPEMISA Instituto de Ação Social.

O Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF) propôs um deslocamento de foco na assistência social do indivíduo para o grupo familiar. A família torna-se, assim, o sujeito fundamental da ação assistencial e o núcleo referencial do processo de inclusão social de seus membros. (Lima, 2012, p. 106)

A afirmação da Sra. Nelma de Azeredo é ratificada pelos documentos técnico-normativos do PAIF produzidos pela SASEL entre 1999 e 2000. Durante os “Ciclos de Seminários Regionais sobre o PAIF”, promovido pela SASEL entre setembro e novembro de 1999, foi discutido, dentre outros aspectos, como os conceitos que estruturavam o PAIF poderiam ser problematizados no trabalho social. Sobre a “família” encontramos a seguinte concepção:

Família como unidade de referência para a ação de uma política pública: instância mais complexa que o indivíduo; não implica em retirar o foco do indivíduo para a família, responsabilizando-a pelos problemas que sobre ele incidem; representação significativa de um conjunto de valores e práticas culturais; permite integralizar políticas sociais setorializadas; não significa valorá-la como uma instância suprema de socialização positiva de seus membros; não adoção de um modelo típico ideal caracterizador da chamada “família estruturada”; reinserção familiar como suspeita da eficácia das instituições como substitutos da família; corresponsabilização da família no convívio, na participação ativa e consciente do desenvolvimento psicossocial dos seus membros. (SASEL, 1999, p.1-2)

Estes relatos nos permitem inferir que a concepção fluminense do PAIF direcionou o foco do trabalho social para a capacidade protetiva do Estado, na contramão das políticas sociais neoliberais, afirmando a responsabilidade pública e estatal de provisão da proteção social, em tempos de expansão da lógica neoliberal de fragmentação e redução das políticas sociais e de valorização da ideologia de individualização dos problemas e de privatização da proteção social.

Para a efetivação do PAIF foram considerados os princípios e diretrizes da LOAS (1993) de proteção à família, de articulação intersetorial e descentralização política e administrativa das ações da assistência social; bem como, o objetivo de implantação de um novo modelo de gestão da política de assistência: pautado em diagnósticos, planejamentos, monitoramentos, avaliações, sistemas de informações, decisão política e apoio financeiro.

Para concretizar a descentralização político-administrativa da política de assistência social o novo modelo de gestão do PAIF adotou duas estratégias: por um lado, o fortalecimento do Estado em sua função de coordenador e financiador, e o fortalecimento do município, em sua função de executor, por considerar que

no âmbito local é que se encontram os elementos capazes de orientar, de forma adequada e realista, o planejamento das ações e o investimento de recursos das três esferas de governo.

Cabe ressaltar que, nesse novo modelo de gestão, o PAIF também deveria ser pautado pela superação de práticas assistencialistas, baseadas em atendimentos pontuais, conforme relatou Nelma de Azeredo:

O PAIF foi pensado como estratégia de superação da prática meramente compensatória, baseada em atendimentos pontuais, em favor de uma prática diferenciada, que buscase interferir na dinâmica que produz as dificuldades enfrentadas favorecendo, dessa forma, à emancipação social e econômica dos grupos atendidos, delimitando a família como uma unidade de atenção em oposição à tradicional abordagem fragmentada, que desvinculava o indivíduo de seu grupo social primário abordando a família em suas necessidades disponibilizando a oferta de serviços em locais próximos da moradia dos usuários; das famílias que vivenciam situações de maior vulnerabilidade social, rompendo com a lógica da fragmentação. (Lima, 2012, p. 108)

Nesta direção, o PAIF constituía-se por meio de ações de acompanhamento sistemático às famílias e de gestão da rede local, desenvolvidas nos Núcleos de Atendimento à Família (NAFs).

O NAF, estrutura operacional do PAIF, concretizava-se por meio de espaço físico disponibilizado pelos municípios para a implantação das ações do Programa.

O NAF deveria ser instalado em local de fácil acesso para a população usuária, preferencialmente próximo à área geográfica priorizada para o desenvolvimento das ações no âmbito do PAIF.

Para a instalação dos NAF's havia a exigência da identificação prévia das necessidades locais, através de um projeto técnico de implantação elaborado pelo gestor local das ações de assistência social. Nele deveriam constar a localização dos Núcleos, o número de famílias a serem atendidas, a rede de serviços disponível e os programas, projetos e serviços a serem implementados para potencializá-la.

Nos NAF's o trabalho social deveria ser desenvolvido por uma equipe técnica interdisciplinar, constituída por profissionais assistentes sociais e psicólogos, responsáveis pelas ações de "atenção psicossocial/acompanhamento

familiar” e de “gestão da rede local”, que deveriam ser implementadas por meio dos seguintes procedimentos (SASEL, 1999):

- Realização de estudo social para diagnóstico das demandas familiares e das situações de vulnerabilidade e de risco às quais as famílias estão expostas;
- Elaboração de um plano norteador da trajetória do acompanhamento familiar psicossocial, prevendo a participação das famílias e do poder público, e o estabelecimento de responsabilidades para cada ator envolvido, denominado Plano de Ação Promocional – PAP;
- Previsão de momentos de monitoramento e avaliação do PAP, como estratégia de garantia da sistematicidade do acompanhamento familiar;
- Coordenação do trabalho social realizado para que as ações de atendimento a segmentos específicos (crianças, idosos, mulheres, etc.) não desvinculassem cada indivíduo do seu contexto familiar, trabalhado em outras ações coletivas como reuniões de famílias e grupos temáticos de caráter socioeducativo;
- Realização de diversos procedimentos interventivos, como entrevistas, visitas domiciliares, acolhimento, cadastramento no programa e em cadastros sociais, ações comunitárias, encaminhamentos monitorados, entre outros.
- Gestão da rede local, com mapeamento e cadastramento das entidades prestadoras de serviços, acompanhamento e avaliação dos encaminhamentos e atendimentos realizados na rede; assessoramento às instituições quanto a padrões de qualidade dos serviços; promoção da articulação e integração das ações assistenciais e intersetoriais, objetivando a constituição do trabalho em rede;
- Controle estatístico do atendimento e registro das informações;
- Intensa e organizada articulação intersetorial.

A metodologia do PAIF inovou ao propor a implantação de núcleos territorializados de atendimento, que funcionassem como referência para famílias vulneráveis, denominados Núcleos de Atendimento à Família – NAFs. Os NAFs materializam, ao nível mais micro, a diretriz de descentralização da política de assistência social, de modo a viabilizar o acesso universal aos direitos sociais, tendo em vista sua localização mais próxima aos usuários potenciais e efetivos.

Da mesma forma, o programa foi pioneiro ao implantar o acompanhamento familiar psicossocial, fora das instituições de acolhimento, operacionalizado por meio de uma equipe interdisciplinar, da qual, obrigatoriamente, faziam parte os profissionais de serviço social e de psicologia.

Além de abrir importante espaço de trabalho para o serviço social e a psicologia no campo da política de assistência social, o atendimento psicossocial proposto pelo PAIF/RJ indicava o reconhecimento de que as demandas sociais que chegam para a assistência social são multideterminadas e complexas, exigindo esforços integrados e integração de expertises.

Cabe destacar que, embora hoje a questão da interdisciplinaridade na assistência social pareça uma questão óbvia, naquele momento era algo cuja reafirmação significava grande salto de qualidade no reconhecimento da amplitude das necessidades humanas.

A composição da equipe técnica do NAF era definida a partir do quantitativo de famílias que deveriam ser acompanhadas e de técnicos necessários para realizar as ações, onde o número máximo de famílias em acompanhamento sistemático era de 300 famílias/ano.

Entre os anos de 2002 e 2006, durante a gestão do Secretário de Estado da Família e da Assistência Social/RJ, Sr. Fernando Wiliam, o PAIF recebeu questionamentos acerca de sua metodologia e, na avaliação de seus gestores estaduais, deveria incorporar “a reflexão à ação”, dando início a uma fase, por eles denominada, de “etapa conceitual” (Governo do Estado do RJ, 2005, p. 7). De fato, esse questionamento devia-se a não compreensão da metodologia do acompanhamento familiar sistemático.

Todavia, sob a avaliação desta pesquisadora que, no período (2003-2009) exercia a Coordenação Geral de Acompanhamento das Ações/SNAS/MDS, setor responsável pelo acompanhamento dos estados e municípios na implementação do PAIF, no Estado do Rio de Janeiro houve o direcionamento do PAIF para a oferta de oficinas de geração de trabalho e renda. Os NAFs passaram, inclusive, a contar com profissionais técnicos nessa ação, designados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro para apoio técnico aos municípios.

A oferta dessas oficinas seguiu a tendência das estratégias de reestruturação produtiva, a partir das transformações ocorridas no mundo do trabalho e nas políticas neoliberais recentes, tais como: acentuada desregulamentação nas relações de trabalho, com a suspensão de diversos direitos sociais e trabalhistas duramente conquistados pelos trabalhadores; enorme desemprego estrutural; crescente contingente de trabalhos precários sob forma de subemprego, terceirizados, quarteirizados, subcontratados, *part-time*, entre tantas outras formas. No Brasil, naquela ocasião, quase 60% da população economicamente ativa encontra-se em situação próxima da informalidade (Antunes e Braga, 2009, p. 236).

Não há registro de pesquisa de avaliação da efetividade das ações das oficinas promovidas pelo PAIF na promoção da inclusão produtiva, formal e em

condições de trabalho e salários dignos. Não obstante, o acompanhamento feito pelo governo federal naquele período permitiu afirmar que, na maior parte das vezes, essas ações foram oferecidas sem qualquer diagnóstico de demanda econômica local e de interesse do público participante - como estratégia de sua preparação para o mundo do trabalho -, bem como, reproduziam a visão hegemônica que segmenta o mercado de trabalho entre os trabalhadores “qualificados”, que “pensam/criam” os trabalhos e os trabalhadores “desqualificados”, que devem executar suas tarefas.

Em 2003, o PAIF é lançado pelo Ministério da Assistência Social (MAS), do Governo Federal sob a denominação Plano Nacional de Atendimento Integral à Família - PAIF<sup>78</sup>.

Cabe ressaltar que o PAIF federal também foi concebido pela mesma autora do PAIF no Estado do Rio de Janeiro, Sra. Nelma de Azeredo que, no Governo Federal, assumiu o cargo de Secretária Nacional de Assistência Social do então Ministério da Assistência Social, durante o primeiro ano do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva.

O Plano resgata os princípios, diretrizes e estratégias do Programa de Atendimento Integral à Família – PAIF (Estado do Rio de Janeiro), porém, aproximando-o mais de um sistema ordenador da política de assistência social, do que de um programa social.

Na cartilha de orientações técnicas do Plano Nacional de Atendimento Integral à Família – PAIF (Brasil, 2003, p. 24-26), consta que o mesmo foi estruturado para traduzir as diretrizes da assistência social como política pública garantidora de direitos, voltada para prevenir e superar a exclusão social, visando “a organização dos programas, projetos, serviços e benefícios previstos na LOAS, tendo o grupo familiar como unidade de atenção e núcleo referencial do processo de inclusão social de seus membros”.

Ratificando o conceito de que é no âmbito local que se encontram os elementos capazes de orientar de forma adequada e realista o planejamento das ações e o investimento de recursos das três esferas de governo. Ao mesmo tempo, reafirma a responsabilidade do estado na condução da política, com comando único em cada esfera de governo. Este processo pressupõe, ainda, o compromisso dos três entes

---

<sup>78</sup> Não foi publicada uma Portaria para formalização da criação do Plano Nacional de Atendimento Integral à Família. Registra-se, apenas, a criação de uma cartilha de orientações técnicas.

federados na articulação das ações assistenciais e intersetoriais de atendimento às múltiplas necessidades dos diversos membros das famílias vulneráveis em função da pobreza e exclusão, contribuindo para a criação de um sistema único de assistência social. (Brasil, 2003, p. 26-27)

O Plano previa a implantação de um espaço específico de referência da política de assistência social, agora denominado de Centro de Referência de Assistência Social, concebido como um espaço privilegiado para o cadastramento das famílias em situação de vulnerabilidade social em função da pobreza e de outros fatores de risco e exclusão social e, para a oferta de apoios necessários à superação de suas dificuldades. Este espaço também foi concebido como referência para a estruturação ou potencialização da rede local de serviços e para integração de políticas públicas, atuando como estratégia para o enfrentamento à pobreza e para a inclusão social.

O referido Centro deveria ter como base territorial comunidades, regiões e bairros onde houvesse maior concentração de famílias vulneráveis e para seu funcionamento era pressuposto a existência de uma rede básica de ações socioassistenciais na mesma base territorial.

A equipe técnica do Centro também deve ser composta por assistente social, psicólogo e administrativo. E cada equipe devia acompanhar, sistematicamente, de 250 a 300 famílias/ano.

As atividades dos Centros eram as mesmas normatizadas para o PAIF/RJ.

Destaca-se nas disposições sobre as “Condições para a Implementação”, apresentadas na referida Cartilha, as seguintes estratégias (p. 43-45):

- Lógica da gestão descentralizada e participativa, com primazia do estado na sua condução: coordenação, definição de normas e diretrizes, cofinanciamento, assessoramento técnico, capacitação, articulação, monitoramento e avaliação em cada esfera de governo; execução municipal, bem como, é do município a decisão quanto à aplicação do recurso do cofinanciamento, com base em diagnósticos locais, subsidiando planos municipais compatíveis, respaldados pelos Conselhos de Assistência Social;

- Apresentação de projeto técnico para o Plano;

- Definição de áreas geográficas para a instalação dos Centros;

- Identificação das famílias a serem atendidas, considerando os seguintes critérios de elegibilidade: renda per capita familiar menor ou igual a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo vigente; risco nutricional; crianças e adolescentes expostos à situação de risco pessoal e social; índices de violência nas comunidades; carência de serviços, equipamentos sociais e infraestrutura na comunidade; famílias já beneficiadas por outros programas sociais, especialmente, de assistência social.



- Realizar o cadastramento dos recursos sociais comunitários: escolas, centros de saúde, entidades sociais e outros;
- Redimensionar e qualificar os serviços socioassistenciais;
- Articular parcerias com a rede socioassistencial e intersetorial;
- Desenvolver projetos de capacitação técnica dos profissionais dos Centros e demais operadores da assistência social;
- Formar equipes de supervisão e avaliação das ações das secretarias municipais, com o apoio dos Conselhos Municipais de Assistência Social;
- Articular e interagir com os Conselhos de Assistência Social e de Direitos e demais fóruns da sociedade civil.

A partir de abril de 2004, sob o comando do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), durante a gestão do Ministro Patrus Ananias, o Plano Nacional de Atendimento Integral à Família - PAIF sofre reformulações e passa a ser denominado Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, instituído pela Portaria do MDS nº 78, de 8 de abril de 2004<sup>79</sup>.

Em 19 de maio de 2004, o PAIF passou a integrar a rede de serviços de ação continuada da Assistência Social, financiada pelo Governo Federal (Decreto 5.085/2004). Esta providência garantiu maior estabilidade para o PAIF e alterou sua gestão financeira, viabilizando o repasse do financiamento federal de forma regular e automática, do fundo nacional para os fundos do Distrito Federal e municipais, independente de celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato, desde que atendidas exigências estabelecidas, principalmente o cumprimento do artigo 30 da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, ou seja, ter conselho, plano e fundo de Assistência Social.

Com a aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, em 15 de outubro de 2004, o Programa de Atenção Integral à Família – PAIF passa a integrar a rede de serviços de proteção social básica do SUAS como seu principal programa, e o Centro de Referência de Assistência Social que, a partir de então, passa a ser reconhecido pela sigla “CRAS”, torna-se a unidade pública estatal de referência para a execução dos serviços deste nível protetivo e responsável pela organização e coordenação da rede de serviços socioassistenciais locais dessa política (PNAS, 2004, p.35).

O governo de Sérgio Cabral Filho (2007-2014) apresenta a assistência social como prioridade de governo para a área social, junto com programas de

---

<sup>79</sup> Dos Critérios de Seleção e Elegibilidade dos Municípios ao convênio PAIF em 2004.

transferência de renda e de direitos humanos. O governo reuniu a gestão destas áreas na Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH). Esta Secretaria, conforme diretrizes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), é a responsável pela coordenação da política de assistência social e pela condução de diversas políticas garantidoras de direitos humanos no estado.

Também no ano de 2007, o Governo do Estado do Rio de Janeiro promove o alinhamento do PAIF fluminense às diretrizes do Governo Federal.

Dentre outras ações, destacam-se como resultados desse alinhamento a alteração da nomenclatura das unidades de referência para a implementação do PAIF, os NAF's, que passam a ser unicamente denominados de Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e a orientação técnica da SEASDH para que o PAIF se volte, novamente, para a centralidade da oferta do acompanhamento familiar sistemático às famílias.

As responsabilidades e competências estaduais com o SUAS foram expressas no “Plano Estadual de Assistência Social” (2007) e na sua revisão, por meio do “Pacto de Aprimoramento da Gestão da Política de Assistência Social”, firmado entre o governo do Estado do RJ e os municípios, em 15 de junho de 2011.

O “Plano Estadual de Assistência Social” (2007) afirmou o compromisso do estado com o fortalecimento dos municípios na gestão da política de assistência social por meio das seguintes ações: assessoramento e apoio técnico, cofinanciamento dos serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial e dos benefícios eventuais, monitoramento e avaliação das ações socioassistenciais, realizar diagnósticos e estudos que subsidiem as ações de vigilância socioassistencial, executar programas de capacitação e de educação permanente, dentre outras ações.

Destacam-se no “Pacto de Aprimoramento da Gestão da Política de Assistência Social” (2011) a reiteração do compromisso do Estado do Rio de Janeiro com o cofinanciamento regular e automático do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) para os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS)<sup>80</sup>, denominado de “fundo a fundo” e a implantação do Plano Estadual de Superação da Pobreza Extrema.

---

<sup>80</sup> Estabelecido por meio do Decreto nº 42.725, de 30 de novembro de 2010.

Cabe reconhecer que o governo estadual já assumia a responsabilidade pelo cofinanciamento da rede de serviços socioassistenciais nos municípios fluminenses desde o ano de 1999, quando financiava o Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF).

A partir do ano de 2008, alinhado às diretrizes do SUAS, passou a cofinanciar a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial. No entanto, até o ano de 2010, os recursos do FEAS eram transferidos aos municípios sob a modalidade de convênios. Apenas no ano de 2011 passaram a ser transferidos diretamente do FEAS aos FMAS, de forma regular e automática. Desde então, todos os municípios do Estado do Rio de Janeiro passaram a receber recursos do cofinanciamento estadual para o SUAS.

O cofinanciamento estadual no âmbito da proteção social básica destina-se ao custeio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), ofertado nos CRAS, ao Serviço de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos (SCFV) e aos benefícios eventuais, ofertados pelos municípios dentro das normas do SUAS.

Segundo dados do Cadastro Nacional do SUAS (CadSUAS, 2016), o Estado do Rio de Janeiro conta, atualmente, com 455 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) ativos. No entanto, este número de CRAS ainda não é suficiente para garantir a referência de proteção social básica em todos os territórios vulneráveis, especialmente com grande densidade demográfica, tais como na Região Metropolitana.

Há oferta de benefícios eventuais cofinanciados pelo estado em 64 municípios. Estes municípios passaram a ter direito a um percentual de 10% sobre o cofinanciamento estadual para os seus CRAS.

O cofinanciamento estadual no âmbito da proteção social especial destina-se ao custeio dos seguintes serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), ofertado nos CREAS; o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, ofertado nos Centros Pop; o Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviços de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas Famílias e todos os Serviços de Acolhimento na Proteção social de alta complexidade,

cofinanciados também pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e para o Serviço de Proteção a Situações de Calamidades Públicas e de Emergência.

Desde 2008, o governo do Estado do Rio de Janeiro pactuou com os municípios fluminenses a diretriz política de que todos os municípios deveriam implantar o equipamento CREAS. A partir do ano de 2013 o governo estadual pactuou o cofinanciamento dos 114 CREAS, distribuídos em 86 municípios fluminenses.

Nos anos de 2007/2008, sob a modalidade convencional, com vigência de execução prevista para 24 meses, o governo do Estado transferiu R\$ 18,4 milhões de reais. Nos anos de 2009/2010 foram transferidos R\$ 29 milhões. A partir da mudança para a modalidade de transferência regular e automática, fundo a fundo, houve o registro de aumento nos valores transferidos, conforme apontado no gráfico a seguir:

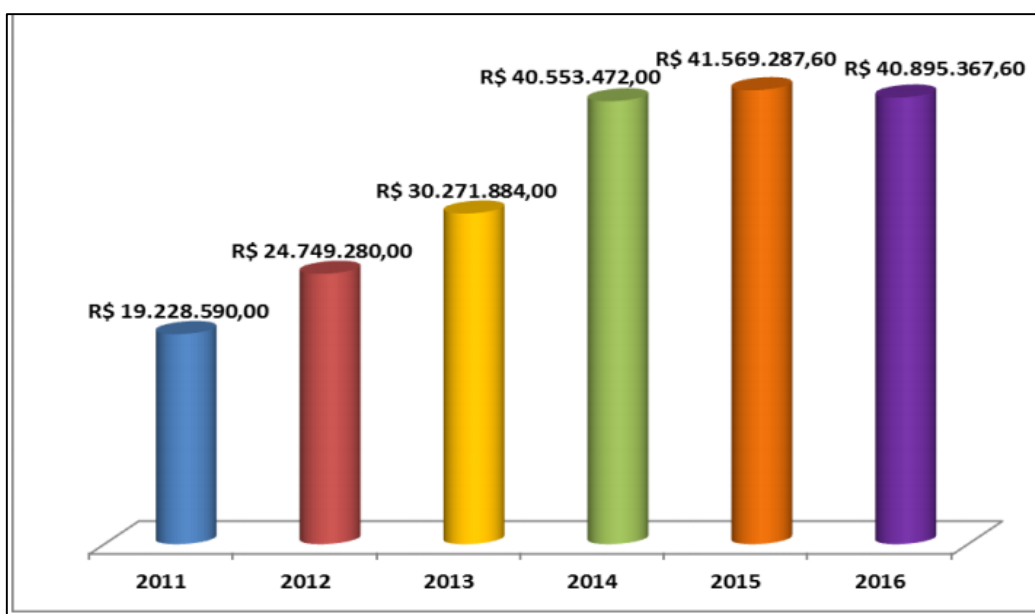


Gráfico 1 - Previsão Orçamentária do Cofinanciamento do Governo do Estado do Rio de Janeiro para o SUAS (2011-2016).

Fonte: Superintendência de Gestão do SUAS/SSASDG/SEASDH, 2016.

Cabe registrar, no entanto, que os valores apontados no gráfico acima, expressam as previsões orçamentárias anuais, definidas pela Comissão Intergestores Bipartite – CIB/RJ.

A partir do ano de 2014, em função da crise financeira do Estado do Rio de Janeiro, os recursos do cofinanciamento estadual deixaram de ser transferidos regularmente aos municípios.

Em 2015, um levantamento da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH-RJ) identificou que, dos 41 milhões de reais necessários ao cofinanciamento do SUAS aos municípios, havia saldo de recursos não utilizados nas contas dos municípios fluminenses na ordem de 21 milhões de reais. A partir desta verificação, o governo do Estado do RJ decidiu que transferiria apenas 20 milhões. Porém, deste valor, apenas sete milhões foram efetivamente transferidos às contas dos fundos municipais.

Ainda em 2015, em reunião dos representantes do Colegiado Estadual de Gestores Municipais (COEGEMAS) com o governador Luiz Fernando Pezão, ficou acordado que o governo do estado realizaria os repasses não efetuados do ano de 2014, sob a condição de que os recursos seriam utilizados pelos municípios fluminenses que foram fiscalizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, para realizarem as adequações necessárias nas suas redes de serviços socioassistenciais, conforme apontado nos relatórios do Tribunal. Os recursos chegaram a ser empenhados, mas não foram repassados aos municípios até a presente data.

Acrescido a esta interrupção de repasses estaduais, desde o ano de 2016 o governo federal também não garantiu repasses regulares de recursos aos municípios, comprometendo a continuidade das ações e a consolidação qualificada do SUAS.

Cabe registrar também que, durante os governos de Sérgio Cabral Filho e de Luiz Fernando Pezão, além da interrupção do cofinanciamento estadual para o SUAS, a partir do ano de 2014 os municípios fluminenses também passaram a sofrer com as sucessivas interrupções na gestão administrativa da SEASDH-RJ: apenas no período dos sete anos do governo de Sérgio Cabral Filho, sete secretários diferentes assumiram a gestão da SEASDH-RJ.

A sucessiva mudança de gestores na SEASDH-RJ comprometeu, no período, a continuidade das ações de apoio técnico prestadas aos municípios, por meio de visitas e reuniões técnicas, supervisão das ações, capacitações técnicas, assessoramentos técnicos, além da condução das reuniões da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e apoio às Conferências Municipais.

Senna (2016, p.81) analisa que a descontinuidade administrativa gerada pelas interrupções e mudanças sucessivas de gestores “dificulta a consolidação das políticas públicas, em oposição à ideia de política de governo – mais efêmera, transitória e sujeita a regras clientelísticas”.

Acerca do **Plano Estadual de Superação da Pobreza Extrema**, cabe inicialmente apontar que o referido instrumento deu prosseguimento a agenda nacional de superação da miséria, que favoreceu, inclusive, o desenvolvimento econômico e social do Estado do Rio de Janeiro na primeira década do ano de 2000.

O alinhamento federativo em torno da agenda de superação da miséria, concretizando o que preceitua a Constituição Federal de 1988 sobre as competências comuns da União, dos estados, DF e dos municípios, em seu artigo 23, inciso X, preconiza: “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”.

De acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, baseado em dados de 2010, o estado ocupa a quarta posição no Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM), entre as 27 unidades federativas brasileiras. As três dimensões que compõem o IDH são: a longevidade, que no estado possui um índice de 0,835, a renda, com índice de 0,782, e a educação, com índice de 0,675.

De acordo com o Ipea, a década de 2000 foi marcada pela redução da pobreza e da desigualdade de renda no Brasil, com o Índice de Gini<sup>81</sup> declinado em 12% no país, saindo de 0,596 em 2001 para 0,527 em 2013.

No Estado do Rio de Janeiro, esse índice caiu apenas 7%, saindo de 0,572 para 0,532. Como resultado, o Estado do Rio de Janeiro subiu sete posições no ranking de desigualdade de renda no Brasil. Em 2014, este foi o sétimo ente federado mais desigual do país.

A pouca mudança na condição da desigualdade social no Estado do Rio de Janeiro explica o resultado apontado no gráfico a seguir:

---

<sup>81</sup> O Índice de Gini varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade na distribuição de renda.

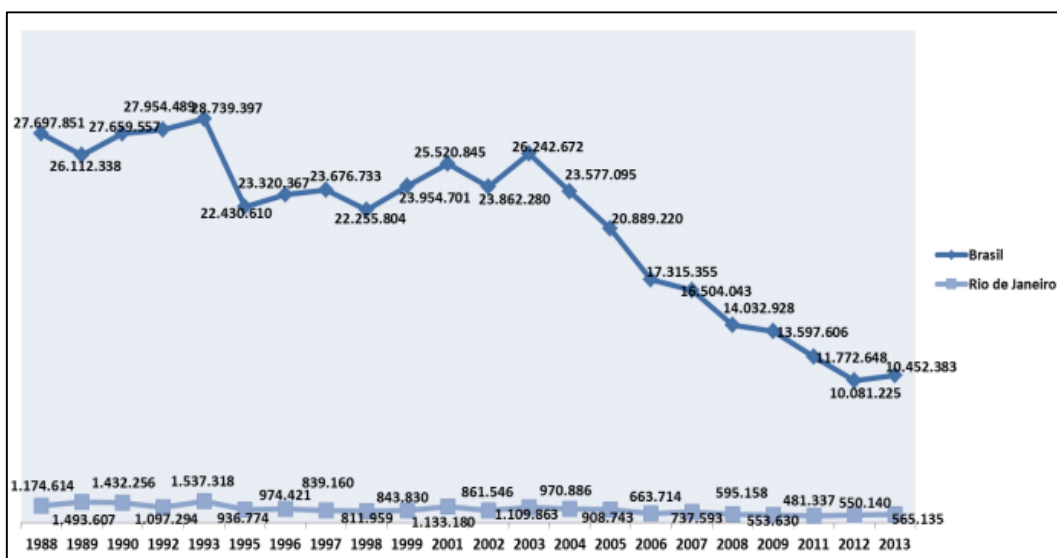


Gráfico 2 - Série histórica: Nº de pessoas em situação de extrema pobreza no Brasil e estado do Rio de Janeiro, 1988-2013.

Fonte.: Ipea, Pnad, IBGE.

Em 18 de agosto de 2011, a presidenta Dilma Rousseff e os governadores da região Sudeste assinaram a adesão ao Plano Brasil sem Miséria, que consiste no compromisso das três esferas de governo em torno do objetivo de erradicar a pobreza extrema no Brasil.

O Estado do Rio de Janeiro assumiu um lugar de referência no desenho do Plano nacional, com a elaboração do Plano Estadual de Superação da Pobreza Extrema. O referido Plano partia da premissa de que a situação de pobreza extrema não se refere apenas à insuficiência de renda, reflete também o desigual acesso às políticas públicas e às oportunidades sociais e econômicas, se manifestando nas diversas dimensões da vida das pessoas e suas famílias. Nesse sentido, o Plano estadual possuía os seguintes objetivos: (i) aumentar a renda das famílias extremamente pobres para além do nível de extrema pobreza; (ii) incentivar a permanência e a conclusão com qualidade do ensino médio dos jovens das famílias em situação de extrema pobreza e (iii) ampliar a inclusão social da população de baixa renda, articulando suas capacidades e potencialidades às oportunidades econômicas e sociais.

Para tanto, o Plano Estadual de Superação da Pobreza Extrema foi estruturado em quatro componentes: o Programa Renda Melhor, o Programa Renda Melhor Jovem, a Gestão de Oportunidades Econômicas e Sociais e o Acompanhamento Familiar e Busca Ativa por meio das ações do Sistema Único de Assistência Social.

O primeiro componente era o Programa Renda Melhor, que foi instituído pelo Decreto nº 42.949, de 10/05/2011, que beneficiava as famílias do Programa Bolsa Família cuja renda mensal per capita estimada era inferior a R\$ 100<sup>82</sup>.

O Programa Renda Melhor Jovem, fruto da parceria entre a então Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos e a Secretaria Estadual de Educação, instituído pelo Decreto nº 42.999, de 02/06/2011, tinha como objetivo o incentivo financeiro mediante o pagamento de valores depositados<sup>83</sup> em conta poupança e retirado diretamente pelo jovem em situação de extrema pobreza, integrante de família beneficiária do Renda Melhor, que ingressaram ou ingressassem no ensino médio com até 18 anos incompletos e com a condição de que fossem aprovados em todos os anos do ensino médio.

A terceira estratégia do Plano, a Gestão de Oportunidades Econômicas e Sociais, consistia no papel intensivo da informação e da articulação do governo do estado para, junto aos municípios, conhecer as demandas e potenciais das famílias do Programa Renda Melhor, mapear as ofertas e possibilidades econômicas e sociais de cada território, oferecendo propostas mais assertivas de políticas já existentes e oportunidades oriundas do setor privado e do terceiro setor.

E o componente da atuação do SUAS tratava do fortalecimento da rede de assistência social municipal para a atuação das equipes de referência da assistência social no acompanhamento sistemático das famílias em situação de vulnerabilidade social.

Para tanto, em outubro de 2011, após doze anos da criação do PAIF, o Governo do Estado do Rio de Janeiro sistematizou a metodologia concebida para o trabalho social do PAIF, no documento “Acompanhamento Familiar na Política de Assistência Social: uma metodologia para o acompanhamento familiar no Estado do Rio de Janeiro”, disponível no site da SEASDH-RJ<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Valor adotado pelo governo do RJ, superior à linha do governo federal, que era de R\$ 70.

<sup>83</sup> Ao final de cada ano concluído com aprovação, o jovem recebia os seguintes valores: R\$ 700 para o primeiro ano; R\$ 900 para o segundo ano; R\$ 1000 para o terceiro ano.

<sup>84</sup> Disponível em: <[http://download.rj.gov.br/documentos/10112/157788/DLFE-47710.pdf/acompanhamento\\_familiar\\_politica\\_assistencia\\_social\\_2012.pdf](http://download.rj.gov.br/documentos/10112/157788/DLFE-47710.pdf/acompanhamento_familiar_politica_assistencia_social_2012.pdf)>. Acesso em .08 de maio de 2017.



Vale ressaltar que essa Metodologia foi definida pelos gestores municipais de assistência social do Rio de Janeiro como a metodologia para todos os PAIF's do Estado, mediante pactuação da Comissão Intergestora Bipartite<sup>85</sup>.

De acordo com as orientações contidas no referido documento, o PAIF no Estado do Rio de Janeiro visa fortalecer a cidadania por meio da viabilização do acesso a direitos e provisões sociais fundamentais, da articulação setorial e intersetorial para fortalecer redes, legitimar e atender demandas identificadas, além de oportunizar o desenvolvimento de atividades de interação e reflexão coletiva, que garantem o convívio social e comunitário e estimulam a participação ativa na vida social.

Nesta direção, o acompanhamento familiar é entendido como uma estratégia de defesa de direitos, promovendo a reflexão sobre a realidade, na perspectiva da transformação social.

Definimos o acompanhamento familiar como um processo de atenção sistemática que promove o planejamento e a execução participativa das ações necessárias para que as famílias disponham de condições de vida dignas, por meio do acesso a direitos fundamentais, e de oportunidade de reflexão e crítica da realidade social, na perspectiva do fortalecimento da cidadania. (SEASDH, 2011, p. 27)

Outro aspecto que se destaca nessa metodologia é seu referencial teórico pautado na perspectiva crítica:

Optamos por uma postura teórica crítica. Isso significa que defendemos uma atuação profissional orientada para a emancipação social<sup>86</sup> e um posicionamento crítico em relação ao conhecimento produzido sob as condições sociais capitalistas. Ou seja, acreditamos que os fenômenos e as demandas sociais possuem mediações e origens não reveladas em sua aparência, sendo necessário questionar a maneira como se apresentam imediatamente para que possamos desvelá-los em sua totalidade. Para tornar possível este movimento de aproximação da realidade social, defendemos que o trabalho social deve acontecer por meio de um processo dialético. (SEASDH, 2011, p. 37)

---

<sup>85</sup> Resolução CIB nº 18, de 05 de dezembro de 2011.

<sup>86</sup> A metodologia considera a "orientação para a emancipação" como "o processo social de busca por uma sociedade igualitária e de enfrentamento das formas de exploração presentes nesta organização socioeconômica. Trata-se, portanto, de um processo social coletivo, que não deve ser confundido com processos individuais de autoafirmação ou desenvolvimento intelectual e pessoal de cada indivíduo" (SEASDH, 2011, p. 37).

Nessa direção, a metodologia do acompanhamento sistemático proposta para o PAIF pauta-se numa concepção dialógico-reflexiva, participativa e horizontalizada, inspirada na pedagogia de Paulo Freire.

Isso significa reconhecer os usuários como sujeitos ativos de sua história. [...] Partimos do pressuposto de que os trabalhadores sociais possuem uma função essencialmente pedagógica, entendendo a noção de pedagogia não como ato formativo de mestre para aluno, mas como processo de trocas que se dá pela problematização do cotidiano na perspectiva da ampliação do conhecimento sobre a realidade. [...] Para tanto, defendemos que o acompanhamento familiar seja composto por atividades socializadoras de informação que favoreçam o processo reflexivo. Pretendemos que este processo pedagógico – de informação e reflexão – se dê de maneira horizontalizada. Todo e qualquer saber que nos é apresentado é apropriado de acordo com nossas próprias experiências particulares. Esta forma de entender a construção do conhecimento elimina autoridades, na medida em que fica claro que ninguém ensina nada a ninguém de forma unilateral, ninguém é portador do saber absoluto. As pessoas trocam conhecimentos e, portanto, não existe separação entre sujeito e objeto. (SEASDH, 2011, p.38-39)

**O Plano Estadual de Superação da Pobreza Extrema** foi implantado em 91 municípios do estado, com exceção da cidade do Rio de Janeiro, por contar com programa de transferência de renda próprio e alcançou 122.569 famílias beneficiadas.

Com a intensificação da grave crise financeira no estado, em 08 de junho de 2016 o governo do estado suspendeu o Programa Renda Melhor por prazo indeterminado. E, ainda, para minimizar os impactos da crise administrativa instalada e, visando o enxugamento da máquina pública estadual, propôs a extinção da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH).

Independentemente de qualquer corte de despesas que a extinção da SEASDH pudesse significar, questiona-se os critérios de prioridades do Governo do Estado do Rio de Janeiro, visto que frente ao agravamento da crise econômica, faltam cada vez mais postos de trabalho e, em decorrência, aumentam as vulnerabilidades de milhares de famílias e suas demandas pelos serviços e benefícios do SUAS.

A decisão pela extinção da SEASDH recebeu manifestações de repúdio e questionamento dos gestores municipais representados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (COEGEMAS), de militantes, trabalhadores, representantes de usuários e de diversos movimentos e

organizações sociais, além de conselhos de trabalhadores (CFESS, CRESS, CFP, CRP), dos Conselhos Nacional e Estadual de Assistência Social (CNAS e CEAS-RJ), Defensoria Pública da União e de representantes legislativos do RJ, dentre outros.

Em que pesem as diversas manifestações de repúdio à decisão do governo, a SEASDH-RJ foi extinta e as áreas de assistência social e de direitos humanos foram unificadas à pasta de desenvolvimento social e passaram a ser geridas pela Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Desenvolvimento Social (SECTIDS).

Vivemos tempos difíceis no Estado do Rio de Janeiro e no país, onde retrocessos na garantia de direitos, de cortes significativos nos orçamentos das políticas sociais, de decisões arbitrárias e equivocadas dos atuais governantes comprometem a consolidação dos novos paradigmas e o avanço das mudanças propostas pelo SUAS.

Estes cenários colocam ainda mais desafios à qualificação da gestão municipal da política de assistência social, que já se via diante da persistência do predomínio, em boa parte dos municípios, de um sistema político ainda caudatário dos séculos de hegemonia das forças mais conservadoras do país e de concentração do poder político em classes hegemônicas locais, mantendo pouco afetadas as relações de dominação, tutela e subordinação, temas que abordaremos no capítulo a seguir.

## 6

### **Desafios à qualificação da gestão municipal da assistência social**

A implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) promoveu inúmeras alterações no arcabouço legal, conceitual, operacional e institucional da política de assistência social visando inaugurar novas referências de gestão desta política pública.

Segundo a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS, 2012, arts. 12 e 17) são responsabilidades da gestão municipal no SUAS: organizar, coordenar e gerir o sistema e sua rede; normatizar, planejar, cofinanciar, monitorar, avaliar e promover a sua articulação intersetorial; fortalecer o controle social e a participação da sociedade; manter sistema de informações e de vigilância socioassistencial; implantar a política de recursos humanos, de gestão do trabalho e educação permanente; criar ouvidoria do sistema; assessorar e apoiar as entidades e organizações vinculadas ao SUAS.

Este amplo rol de responsabilidades, dentro do diversificado espectro das relações da gestão em âmbito político e institucional público e, ainda, das especificidades do campo da assistência social, envolvem uma série de exigências técnicas, éticas e políticas que exigem bastante o compromisso de governantes e de todos os operadores da gestão da política de assistência social em fazer emergir o empenho estatal para a sua concretização.

Como vimos no capítulo anterior, o campo da gestão da política pública de assistência social trata essencialmente de matéria política, da intencionalidade e de como os governos formulam, organizam e implementam esta política social pública no atendimento às necessidades dos cidadãos.

Fazer a gestão da política de assistência social, portanto, é se comprometer em influir (política e eticamente) numa realidade concreta que precisa ser mudada e, para a qual, lidará com diferentes forças e agentes na disputa por recursos e oportunidades, para produzir bem-estar social.

Neste sentido, é fundamental que as lideranças municipais, prefeitos, vereadores, gestores de assistência social, também contando com a participação

ativa da população e da sociedade organizada, se comprometam com a consolidação da assistência social como política pública, dever primaz do Estado para a garantia dos direitos sociais.

Para tanto, o primeiro eixo estratégico deve ser a afirmação e a defesa intransigente da primazia da responsabilidade estatal na condução da política de assistência social, reconhecendo o dever do Estado brasileiro na operacionalização das complexas funções de regulação e implementação de políticas públicas e de fortalecimento da participação e controle social.

A defesa desta posição requer que as lideranças políticas, gestores, trabalhadores, entidades, militantes e usuários da política de assistência social se mantenham vigilantes e resistentes às persistentes investidas do projeto político gerencialista<sup>87</sup>, que sempre estimula a adoção de soluções fora do setor público.

Para seguir o caminho da condução estatal no comando e primazia da proteção social de assistência social é preciso, sem dúvida, promover o seu fortalecimento político e institucional por meio de diferentes estratégias.

No âmbito desta tese analisaremos as estratégias que nos parecem mais relevantes e também mais desafiadoras para a constituição de uma nova cultura política e institucional para a gestão municipal da política de assistência social: a garantia do comando único na direção da política; o reordenamento da estrutura administrativa da gestão da política; a qualificação técnica e o compromisso ético e político dos gestores com os objetivos da assistência social; o fortalecimento da relação democrática entre a gestão estatal e a sociedade civil; e, ainda, a garantia da previsão legal do SUAS no âmbito da regulação municipal, temas que analisaremos a seguir.

## **6.1.**

### **A garantia do comando único na direção da política de assistência social**

A Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/93), no artigo 5º, inciso I, qualificou a descentralização político-administrativa com a diretriz do comando único, significando que a unidade de comando na gestão da política de

---

<sup>87</sup> Tratado capítulo 3 desta tese.

assistência social deve ser feita em sua totalidade sob a responsabilidade de um único órgão gestor, na respectiva esfera de governo.

Também a NOB/SUAS (2012), em seu artigo 12, que dispõe sobre as responsabilidades comuns aos entes federativos, em seu inciso V, reafirma que “é responsabilidade de todos os entes garantir o comando único das ações do SUAS pelo órgão gestor da política de assistência social, conforme preconiza a LOAS”.

Nesta direção, torna-se fundamental que um único órgão da administração pública, em cada esfera de governo, tenha autonomia para realizar a gestão das ações relacionadas à política de assistência social, ou seja, o planejamento do SUAS e a coordenação de suas ações, as decisões sobre o seu financiamento, sobre a gestão dos processos de trabalho e seus trabalhadores.

São os órgãos gestores, nas secretarias municipais ou congêneres, que respondem pelo comando único da política de assistência social e pelas funções de direção/coordenação, articulação, negociação, planejamento, acompanhamento, controle, capacitação, prestação de contas e avaliação dos atos dessa política.

Segundo dados do Censo SUAS (2016), todos os 5.511 municípios brasileiros possuem estrutura administrativa para a gestão da política de assistência social. Destes, 4.247 (77,1%) possuem estrutura administrativa exclusiva; 1.120 municípios, ou seja, 20,3% dos municípios possuem secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais; 12 municípios (0,2%) fazem a gestão por meio de fundações públicas; 132 municípios (2,4%) possuem apenas um setor/coordenadoria/assessoria subordinado diretamente ao gabinete do (a) prefeito (a).

No estado do Rio de Janeiro, desde o ano de 2014, os 92 municípios fluminenses possuem estrutura administrativa para assistência social por meio de secretaria municipal, preservando – institucionalmente – o comando único da política. Vejamos detalhadamente o quadro abaixo.

Quadro 4 - Nº total de municípios fluminenses segundo a caracterização da estrutura administrativa do órgão gestor da assistência social (2013-2016)

Estrutura Administrativa	2013	2014	2015	2016
Secretaria municipal exclusiva da área de Assistência Social	63	59	54	53
Secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais	28	33	37	39
Fundação Pública	0	0	0	0
Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo	1	0	0	0

Fonte: Elaboração própria. MDS, Censo SUAS (2013-2016).

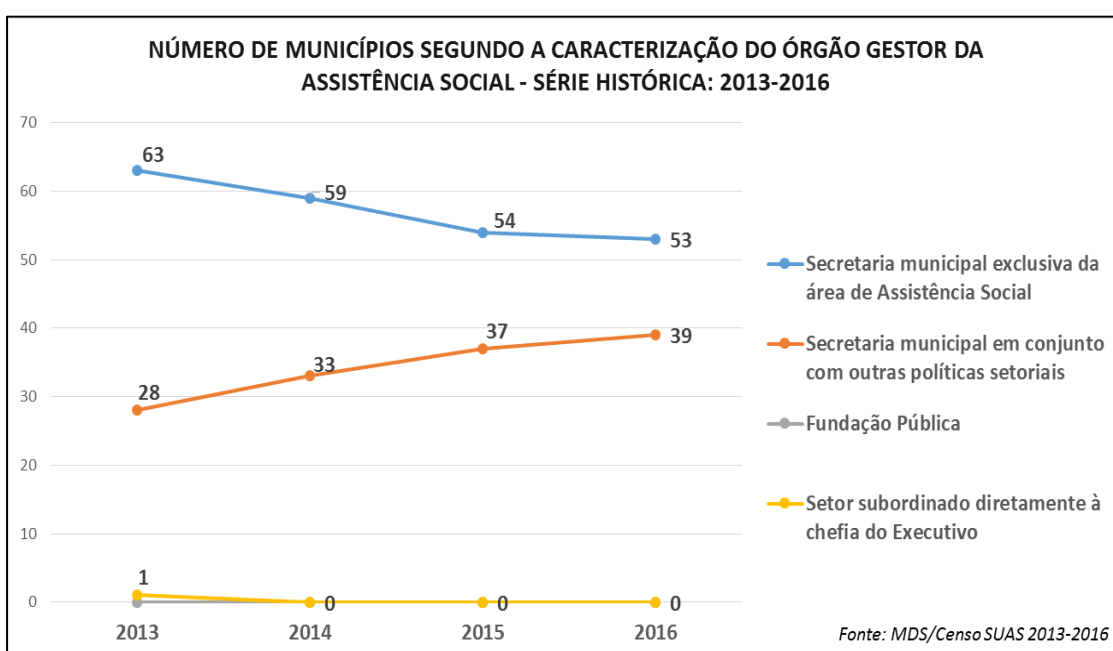


Gráfico 3 - Nº total de municípios fluminenses segundo a caracterização da estrutura administrativa do órgão gestor da assistência social (2013-2016)

Fonte: Elaboração própria. MDS, Censo SUAS (2013-2016).

No ano de 2013, 63% dos municípios fluminenses possuíam estrutura administrativa exclusiva para a gestão da política de assistência social. Contudo, a partir do ano seguinte, observa-se uma redução percentual gradual no estabelecimento de secretarias municipais exclusivas, chegando, em 2016, a 57% dos municípios com esta característica, ou seja, menos 10 municípios.

Estes mesmos dados apontam que, onde as secretarias municipais não são exclusivas para a assistência social, esta política tem a sua gestão associada a diferentes políticas setoriais, o que fere o disposto na LOAS e compromete a qualificação institucional da política, conforme demonstra o quadro a seguir.

Quadro 5 - Políticas setoriais que compartilham estruturas administrativas com a assistência social segundo o nº de municípios fluminenses

A qual secretaria a assistência social está associada?	2013	2014	2015	2016
Educação	1	0	0	0
Planejamento	0	0	0	0
Saúde	1	0	0	1
Habitação	11	15	17	17
Segurança Alimentar	3	3	3	4
Trabalho e/ou Emprego	15	12	12	15
Direitos Humanos	13	19	24	21
Outra	6	1	3	4

Fonte: Elaboração própria. MDS, Censo SUAS (2013-2016).

A previsão de comando único da assistência social no âmbito da organização administrativa de cada ente federado, como um órgão gestor específico para a gestão desta política, reforça a sua identidade como política pública setorial, além de contribuir para a mudança paradigmática da vinculação dessa política a diferentes práticas fragmentadas, desarticuladas e sobrepostas, realizadas por várias áreas ou órgãos gestores.

Esta medida favorece também a autonomia dos gestores dessa política na sua condução, sem subordinação, vinculação ou hierarquização a outras políticas sociais, ou seu desmembramento em vários órgãos gestores.

A diretriz do comando único também é reforçada no § 1º do artigo 28 da LOAS (Lei nº 8.742/93), que dispõe que cabe ao órgão da administração pública responsável pela coordenação da política de assistência social, nas três esferas de governo, gerir o Fundo de Assistência Social, sob orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social. Essa medida facilita a transparência e o controle social sobre os recursos da assistência social, exercido pelo conselho de assistência social.

A NOB/SUAS (2012) também ressalta a concepção do comando único na gestão financeira do SUAS ao dispor que:

§1º Cabe ao órgão da administração pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios gerir o Fundo de Assistência Social, sob orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social. [...] §4º Os recursos previstos no orçamento para a política de assistência social devem ser alocados e executados nos respectivos fundos.



Também podemos apontar, como expressão da não garantia do comando único da política de assistência social, a gestão do Fundo Municipal de Assistência Social não ser atribuição específica do órgão gestor desta política ou, ainda, não estar sob a responsabilidade dos seus gestores.

Segundo os resultados do Censo SUAS (2016), no estado do Rio de Janeiro o secretário de assistência social é o ordenador de despesas do fundo de assistência social em 82 municípios. Mas vejamos detalhadamente o gráfico a seguir:

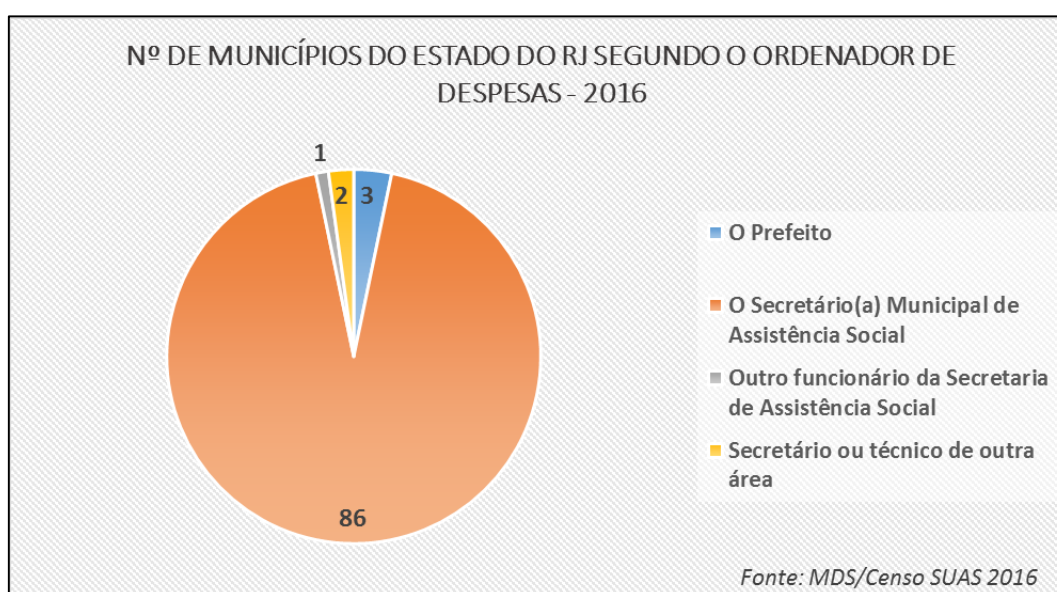


Gráfico 4 - Nº de municípios fluminenses segundo o ordenador de despesas do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) – 2016.

Fonte: Elaboração própria. Dados do Censo SUAS, 2016.

Dos 92 municípios fluminenses, em 86 municípios o (a) secretário (a) de assistência social é o ordenador de despesas; em três municípios o ordenador é o prefeito; em dois municípios é o secretário ou técnico de outra área; e em um município é outro funcionário da secretaria de assistência social.

A partir dos dados que foram analisados, constata-se que o comando único da gestão da política de assistência não é observado pela totalidade dos municípios fluminenses. Ressalta-se, ainda, que somado a isto, na maioria dos municípios fluminenses a gestão orçamentária e financeira do SUAS ainda se depara com o desafio de ter que realizar todo o processamento de suas compras e pagamentos no órgão da administração central das prefeituras, comprometendo a autonomia e, muitas vezes, a eficiência da gestão financeira do SUAS.

O comprometimento à autonomia dos gestores na condução da política de assistência social também foi relatado na pesquisa de campo, realizada por meio de entrevistas com secretários (as) ou subsecretários (as) municipais de assistência social do Estado do Rio de Janeiro. O próximo gráfico apresenta...

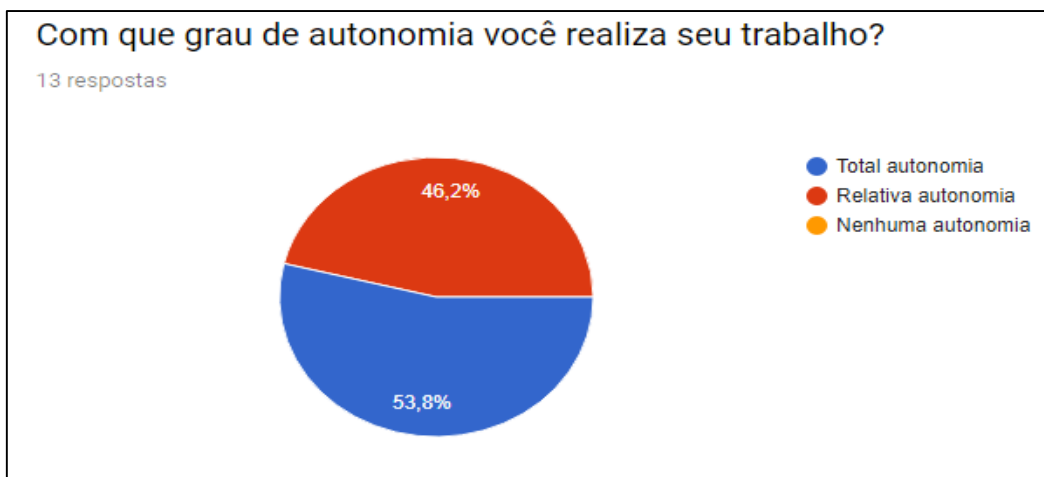


Gráfico 5 - Respostas dos gestores à questão 11: "Com que grau de autonomia você realiza o seu trabalho".

Fonte: Pesquisa de campo, 2017.

Seus resultados também corroboram com a avaliação de comprometimento do comando único da política de assistência social. Dos 13 secretários (as) ou subsecretários (as) municipais respondentes, 53,8% afirmou ter total autonomia para a realização de seus trabalhos; 46,2% afirmou que possui apenas relativa autonomia.

Não se fortalece o comando único sem que governantes e demais lideranças políticas se comprometam a respeitar os compromissos técnico-operativo e ético-político da assistência social, garantindo a autonomia dos seus gestores na tomada das decisões da política de assistência social.

## 6.2.

### **O reordenamento administrativo do órgão gestor da política de assistência social**

A consolidação do modelo democrático e participativo na gestão da política de assistência social e a capacidade estatal de responder às exigências técnico-operativas, éticas e políticas para o gerenciamento das ações da política e do

SUAS requerem um novo ordenamento administrativo do órgão gestor da assistência social.

Por meio do reordenamento do órgão gestor da política de assistência social, busca-se estruturar e organizar a administração no interior das Secretarias Municipais em unidades, departamentos, divisões, seções e outros setores que compõem e dão forma à organização administrativa da assistência social, indicando divisões básicas de trabalho e linhas de relação na gestão, na perspectiva do cumprimento das atribuições institucionais da política.

No SUAS, os órgãos gestores municipais da política de assistência social (secretarias) devem contar com estrutura administrativa constituída por subdivisões, por meio da instituição formal das seguintes áreas, de acordo com o porte municipal (Pacto de Aprimoramento SUAS<sup>88</sup>):

- Municípios de pequeno I e II e médio porte: 100% dos municípios com instituição formal, na estrutura do órgão gestor de assistência social, as áreas constituídas de Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e a área de Gestão do SUAS com competência de Vigilância Socioassistencial;

- Municípios de grande porte e metrópole: 100% dos municípios com instituição formal, na estrutura do órgão gestor de assistência social, áreas constituídas de Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, com subdivisão de Média e Alta Complexidade, Gestão Financeira e Orçamentária, Gestão de Benefícios Assistenciais e Transferência de Renda, área de Gestão do SUAS com competência de Gestão do Trabalho, Regulação do SUAS e Vigilância Socioassistencial.

Cabe lembrar que o modelo democrático e participativo pressupõe a descentralização do poder de decisões e de responsabilidades sobre a política e o SUAS. Nesta direção, a subdivisão administrativa no órgão gestor da política de assistência social será o mecanismo indutor da implementação do paradigma da descentralização administrativa, na perspectiva de distribuição de poderes e responsabilidades na administração e operacionalização qualificada do SUAS.

---

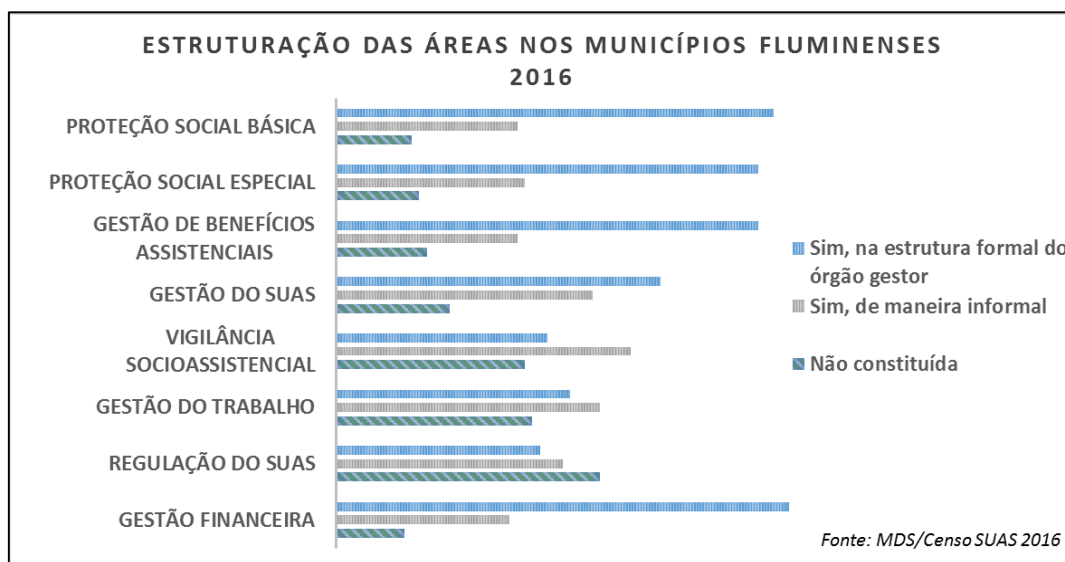
<sup>88</sup> O Pacto de Aprimoramento do SUAS, firmado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios é o instrumento pelo qual se materializam as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS, e se constitui em mecanismo de indução do aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais (Resolução CNAS Nº 18, de 15 de julho de 2013).

Importante destacar que a NOB-RH/SUAS (2006), que propôs as primeiras diretrizes para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS, já apontava a relevância da participação de um quadro de referência de profissionais designados para o exercício das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS<sup>89</sup> em cada esfera de governo, tema que será aprofundado no item 6.5 deste capítulo.

Não obstante a relevância da descentralização administrativa para a consolidação do novo modelo de gestão proposto pelo SUAS, ainda se observa baixa formalização das áreas administrativas indicadas para este sistema, conforme veremos a seguir.

Segundo dados do Censo SUAS (2016)<sup>90</sup>, no Estado do Rio de Janeiro os órgãos gestores municipais da política ainda apresentam baixa formalização das áreas administrativas essenciais previstas para o SUAS, de acordo com os dados do quadro abaixo:

Quadro 6 - Constituição das estruturas administrativas previstas para o SUAS nos municípios do Estado do Rio de Janeiro (2016)



Fonte: Elaboração própria. Dados do Censo SUAS, 2016.

<sup>89</sup> A gestão do Sistema Municipal de Assistência Social; a coordenação da Proteção Social Básica; a coordenação da Proteção Social Especial; o planejamento do orçamento e o gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social; o gerenciamento dos sistemas de informação; monitoramento e controle da execução dos serviços, programas, projetos e benefícios; monitoramento e controle da rede Socioassistencial; gestão do trabalho; apoio às Instâncias de Deliberação. (NOB-RH/SUAS, 2006, p. 16).

<sup>90</sup> Disponíveis no endereço eletrônico: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em 28 jun. 2017.

Quando analisados em detalhe, verificamos que as subdivisões administrativas que apresentaram o maior percentual de formalização no ano de 2016 foram as áreas da Gestão Financeira, em 60 municípios fluminenses; a Proteção Social Básica, em 58 municípios e a Proteção Social Especial, em 56 municípios.

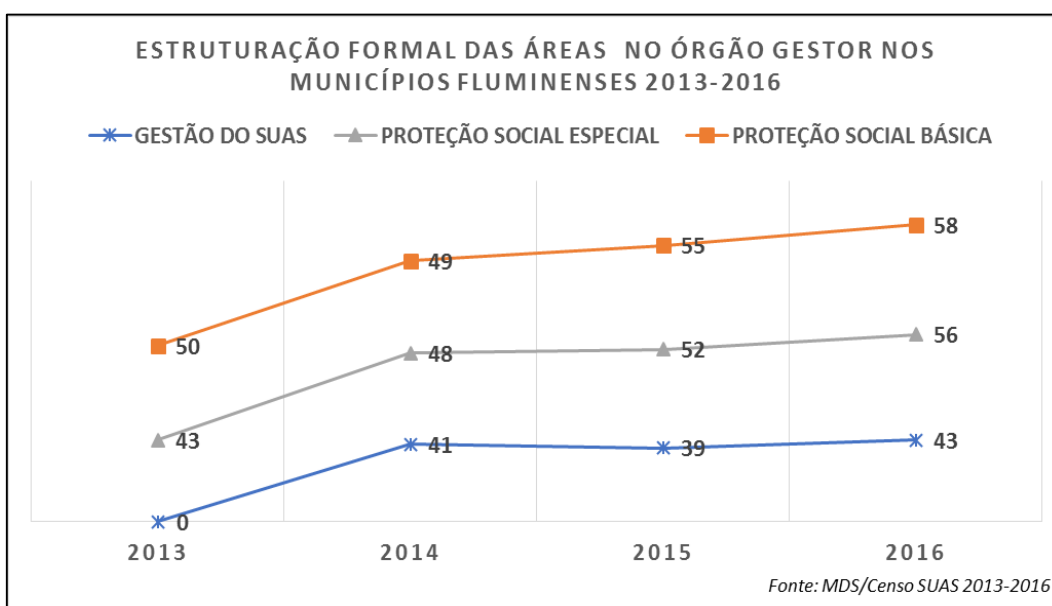


Gráfico 6 - Áreas administrativas formalizadas no órgão gestor da assistência social nos municípios fluminenses (2013-2016).

Fonte: Elaboração própria. Dados do Censo SUAS (2013-2016).

Cabe destacar que, em que pese a formalização da área da gestão orçamentária e financeira do SUAS somente ser obrigatória para municípios de grande porte e metrópole, é a área mais formalmente constituída nos municípios fluminenses, conforme podemos observar no gráfico a seguir:

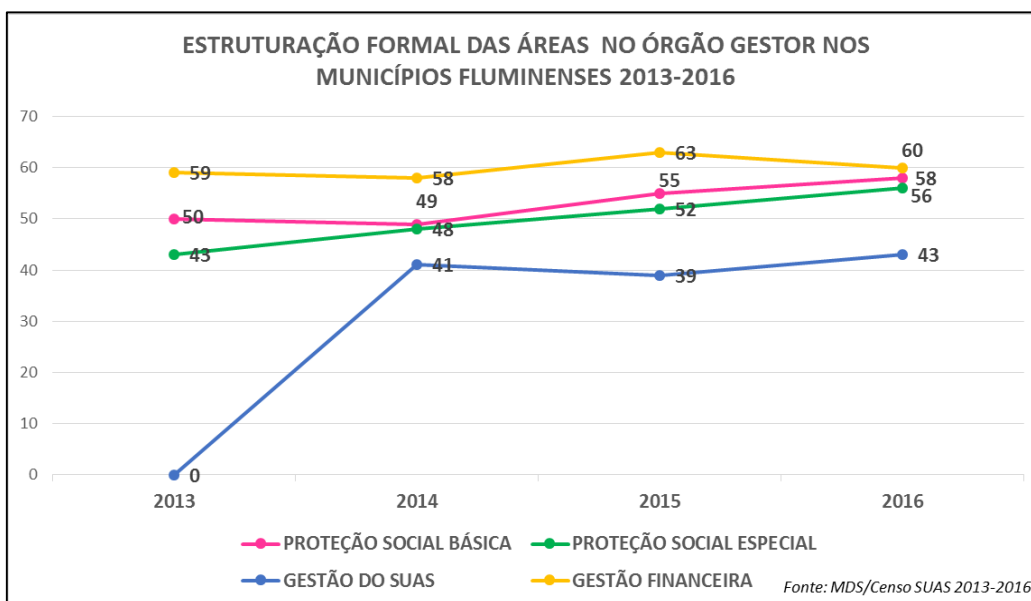


Gráfico 7 - Áreas administrativas formalizadas no órgão gestor da assistência social nos municípios fluminenses (2013-2016)  
 Fonte: Elaboração própria. Dados do Censo SUAS (2013-2016).

Em relação a não existência da estrutura preconizada para o SUAS, sobressaíram as áreas da Regulação do SUAS (36 municípios), Gestão do Trabalho (31 municípios) e a Vigilância Socioassistencial (29 municípios). No entanto, cabe observar que a constituição específica dessas áreas possui caráter obrigatório apenas para municípios de grande porte e metrópole. Vejamos o gráfico a seguir:

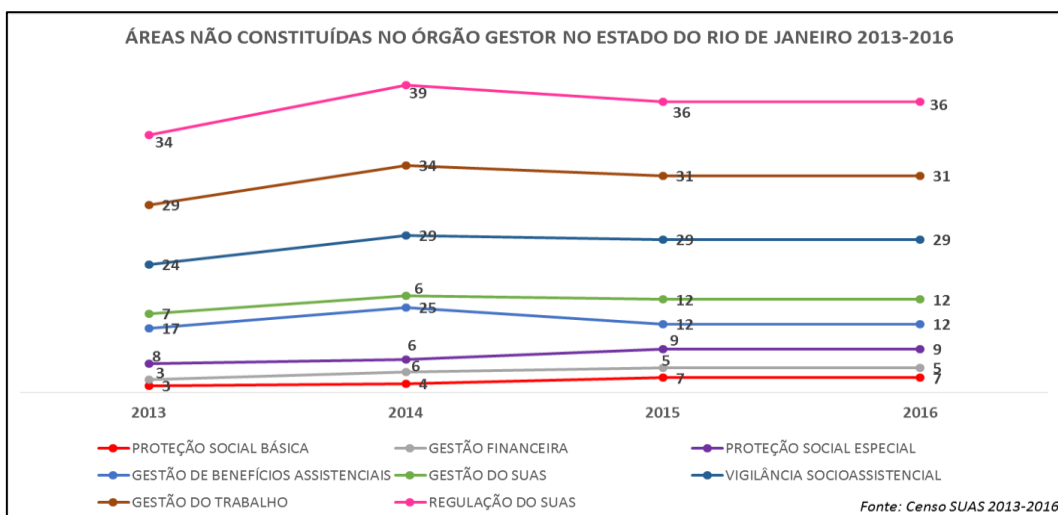


Gráfico 8 - Áreas administrativas não constituídas no órgão gestor da assistência social nos municípios fluminenses (2013-2016).  
 Fonte: Elaboração própria. Dados do Censo SUAS (2013-2016).

São instrumentos importantes para o fortalecimento institucional da assistência social a elaboração ou revisão do organograma e do regimento interno do órgão gestor da política, nos quais fiquem configuradas a estrutura organizacional, o funcionamento e a governança interna.

A cultura administrativa de cada Secretaria Municipal define uma diversidade de formatos de organogramas, e estes serão a base estruturante da regulamentação do regimento interno.

Normalmente, a estrutura de um regimento interno está assim configurada:

Capítulo I – Finalidades, Objetivos e Competências. Elaborados em consonância com a legislação nacional (Constituição de 1988, LOAS, 1993) e a legislação municipal (Lei Orgânica Municipal, Plano Municipal de Assistência Social, Lei do Sistema Único de Assistência Social no Município, se houver). Expressa, de forma clara e objetiva, a proposta da Secretaria Municipal de Assistência Social para atender às necessidades educacionais da população, respeitando as peculiaridades locais, porém dentro de um projeto abrangente.

Capítulo II – Estrutura. Detalhamento da estrutura da Secretaria Municipal de Assistência Social, indicando a opção adotada com referência à organização das suas funções: por grupos de trabalho, departamentos, setores, gerências, coordenações e subcoordenações, entre outras alternativas.

Capítulo III – Competências e Responsabilidades. Detalhamento das competências e responsabilidades de cada grupo de trabalho, departamento, coordenação, enfim, de cada unidade que compõe a estrutura da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Capítulo IV – Atribuições. Detalhamento das atribuições de cada um dos cargos criados para a estrutura da Secretaria Municipal de Assistência Social. Estão incluídas as atribuições do próprio gestor e dos demais servidores, de acordo com as funções que desempenham.

Capítulo V – Disposições Gerais e Transitórias. Incluem outros dispositivos de interesse do município, como, por exemplo: regulamentação dos cargos comissionados; criação de outros cargos para dar suporte à estrutura do órgão gestor; e procedimentos para a transição da estrutura antiga para a nova.

Vale lembrar que eventuais alterações administrativas que o gestor deseje implantar na estrutura administrativa da assistência social devem ser dialogadas com o prefeito e com outros setores da administração municipal, como Procuradoria Jurídica, Secretaria de Administração e área econômica do governo. E tais mudanças devem ser oficializadas por meio de instrumentos jurídicos apropriados, devendo ser aprovados por lei e podem, inclusive, constar da Lei de regulação do SUAS em âmbito municipal, aspecto que será tratado no item 6.4 deste capítulo.

Por último, mas não menos importante, é significativo refletir sobre a nomenclatura do órgão gestor da assistência social.

É relevante lembrar que, além do compartilhamento da estrutura administrativa da assistência social com outras políticas públicas, também é bastante frequente a substituição da nomenclatura “assistência social” na identificação do órgão gestor da política por outros nomes, tais como: promoção, ação, inclusão e desenvolvimento social.

Esta decisão de mudança de nomenclatura se deve a diferentes fatores, que podem estar relacionados a não valorização desta política ou mesmo a críticas a seus procedimentos.

No entanto, consideramos que esta medida, além de se apoiar em razões bastante questionáveis, também não favorece o fortalecimento institucional da assistência social e ainda contribui como estratégia para o compartilhamento administrativo de diversas políticas em um único órgão administrativo municipal, comprometendo a identidade da assistência social como política setorial e a garantia do comando único desta política.

### **6.3.**

#### **O fortalecimento da relação democrática entre a gestão estatal e a sociedade civil**

Reconhecemos que o tema aqui proposto enseja reflexões sobre diferentes dimensões, mas no âmbito desta tese trataremos da relevância do estabelecimento da relação democrática entre a gestão estatal e a sociedade civil como estratégia de fortalecimento político e institucional da assistência social.



Qualquer centralização de poder é altamente prejudicial ao desenvolvimento de qualquer política pública, fazendo com que as decisões sejam sempre tomadas de cima para baixo, a participação popular apresente-se fragilizada ou em situação de ausência e o clientelismo, sob os mais diferentes disfarces, ainda permaneça vivo.

O modelo de gestão da política de assistência social e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é democrático e participativo, exigindo que as diversas decisões sobre esta política social sejam tomadas em grupo, inclusive com a ciência e deliberação do Conselho de Assistência Social, constituído por representantes governamentais e da sociedade civil.

Considerando os incisos I, II e V do artigo 18 da Lei Orgânica da Assistência Social (1993), que estabelecem que os conselhos de assistência social configurem a instância deliberativa da política de assistência social; e o parágrafo 3º do artigo 119 da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (2012) define que, “no exercício de suas atribuições, os conselhos normatizam, disciplinam, acompanham e fiscalizam a gestão e a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social prestados pela rede socioassistencial”, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), como guardião dos direitos socioassistenciais do/a cidadão/ã brasileiro/a, resolveu:

Art. 1º Recomendar que todas as propostas de criação e implantação e/ou alteração de serviços, programas, projetos e benefícios da Política de Assistência Social sejam apreciados e aprovados pelos Conselhos de Assistência Social em suas respectivas esferas”. (Resolução CNAS nº 15, de 23 de agosto de 2016)

Os Conselhos de Assistência Social são instâncias deliberativas da política de assistência social, de composição paritária entre o governo e a sociedade civil e estão previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

No âmbito dos Conselhos de Assistência Social, a participação da sociedade civil assegura a transparência pública e o controle da sociedade sobre as ações do Estado.

Compartilhamos do reconhecimento dos avanços que os Conselhos de Assistência Social, como instâncias participativas, conferiram à política de Assistência Social, como espaço de convivência democrática entre os representantes governamentais e não governamentais e como promotor de maior

transparência das decisões públicas. Mas este espaço institucional também deve ser indutor da real participação da sociedade civil no processo de decisão da política de assistência social, não se restringindo aos momentos que os representantes governamentais buscam a aprovação de suas contas.

Para tanto, os gestores desta política, em todos os níveis, devem se comprometer com o fim da centralização do poder, abrindo espaço para a constituição de uma gestão democrática, com a participação ativa dos trabalhadores, entidades e usuários da política representantes da população, por meio de organizações representativas, na formulação, planejamento da política e no controle das suas ações.

Apesar da participação social<sup>91</sup> ser um direito inscrito na Constituição Federal de 1988, como uma das formas de exercício da cidadania, e não obstante o SUAS propor o fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade como um dos seus eixos organizadores<sup>92</sup>, de longe, a sua efetiva ação na fiscalização e proposição das políticas públicas constitui um dos maiores desafios à consolidação qualificada deste sistema.

A pesquisa de campo realizada por meio de entrevistas apresentou as questões aos delegados representantes da sociedade civil na XI Conferência Estadual de Assistência Social (2017).

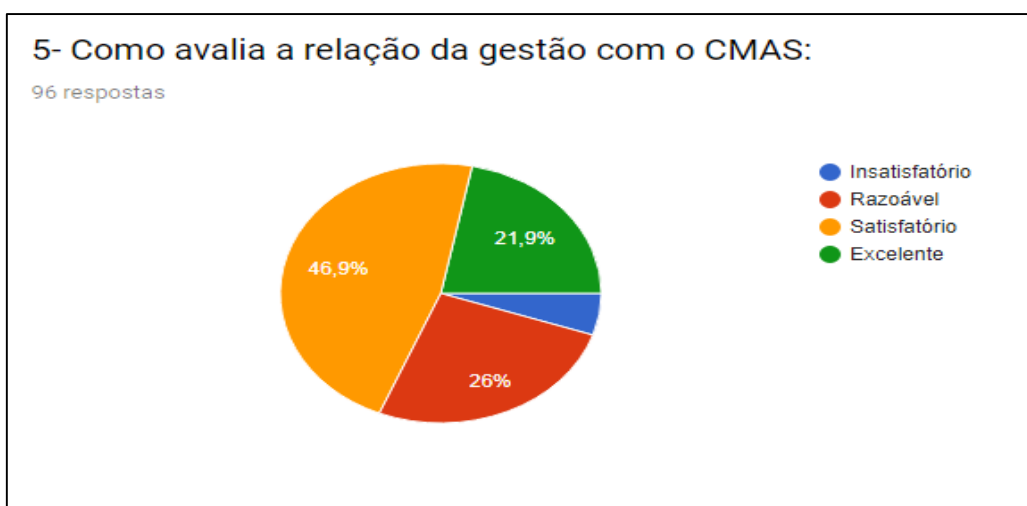


Gráfico 9 - Respostas dos representantes da sociedade civil à questão 5: “como avalia a relação da gestão com o CMAS?”

Fonte: Elaboração própria. Pesquisa de campo (2017).

<sup>91</sup> CF (1988): nos artigos 14 e 29, inciso XIII; artigo 37, parágrafo 3º; artigo 74, parágrafo 2º; artigo 198, inciso III; artigo 204, inciso II; artigo 206, inciso VI; artigo 216, parágrafo I; artigo 227, parágrafo 1º.

<sup>92</sup> LOAS, Artigo 5, inciso II, 1993; NOB/SUAS, artigo 5, inciso VI, 2012.

Em que pese a maior parte dos respondentes terem se posicionado pela aprovação da relação da gestão com o CMAS (68,8% afirmaram ser “satisfatório” e “excelente”), em resposta à pergunta sobre a forma como a gestão municipal decide as questões da assistência social, apenas 34,7% afirmou que a mesma decide com o CMAS, como podemos ver a seguir:

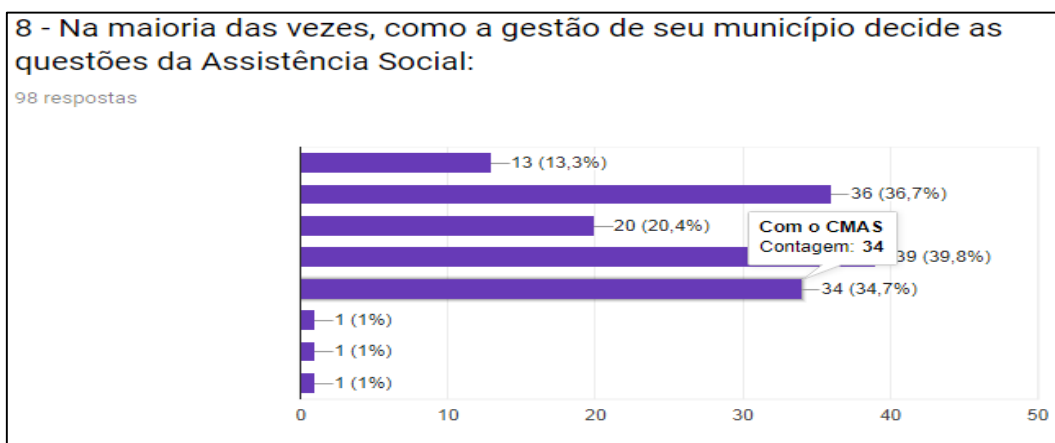


Gráfico 10 - Respostas dos representantes da sociedade civil à questão 8: Na maioria das vezes, como a gestão de seu município decide as questões da assistência social?"

Fonte: Elaboração própria. Pesquisa de campo (2017).

As demais respostas apresentadas à questão acima foram as seguintes: 13% afirmou que a gestão municipal decide “sozinha”; 36,7%, que ela decide com o governo; com os trabalhadores da gestão foram 20,4%; com os trabalhadores da gestão e dos serviços foi o maior percentual, 39,8%; e o percentual de 1% corresponde à afirmação de que são decididos “com padrinhos políticos”, “depende” e “não sabe”, respectivamente.

No SUAS a participação mais substantiva da sociedade civil se dá por meio das entidades privadas que desempenham funções da assistência social, com recursos públicos ou não, e são prestadores complementares de serviços socioassistenciais, executoras de programas ou projetos de atendimento, assessoramento e de defesa e garantia de direitos; e ainda, por meio da participação de organizações representativas nos Conselhos de Assistência Social e nas Conferências de Assistência Social, que tem papel deliberativo na formulação da política.

No entanto, a participação do (a) trabalhador (a) e do (a) usuário (a) nas decisões da assistência social como estratégia política de construção de uma nova hegemonia para esta política pública é bem mais desafiante.

A perspectiva da hegemonia sugere que se pense o fazer política como busca constante de agregação de forças e articulação – um esforço reiteradamente dedicado a atrair parceiros, a trabalhar em termos unitários, a criar espaços de entendimento ampliado. A política é sempre uma forma de compartilhar destinos, não apenas de dominar e dirigir. (Nogueira, 2004, p. 246)

Concordamos com a análise de Rizzotti (2011, p. 66) de que os avanços que o SUAS necessita “dependem essencialmente da construção de um coletivo formado por seus usuários, trabalhadores sociais e gestores”.

A participação dos trabalhadores nas instâncias de controle social da assistência social trouxe para a assistência social um importante debate sobre a condição de trabalhador nesta política pública social, o lugar da sua representação (governamental ou sociedade civil?) até posicionamentos políticos que não reconheceram conselhos profissionais ou determinados vínculos de servidores (por serem efetivos ou por possuírem vínculos temporários) como representantes legítimos do controle social.

Buscando apresentar algumas respostas a estas questões, o Conselho Nacional de Assistência Social (Resolução CNAS nº 06, de 21 de maio de 2015), regulamentou o entendimento acerca dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, dispondo:

Art.1º Reconhecer como legítima todas as formas de organização de trabalhadores do setor como associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, centrais sindicais, conselhos federais de profissões regulamentadas, fórum nacional, e fóruns regionais, estaduais e municipais de trabalhadores, que organizam, defendem e representam os interesses dos trabalhadores que atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS, na Política Nacional de Assistência Social - PNAS e no Sistema Único da Assistência Social - SUAS.

[...]

§ 3º A representação dos trabalhadores deve ser distinta e autônoma em relação aos demais segmentos que compõem os Conselhos de Assistência Social e no processo de conferências, por isso, um profissional com cargo de direção ou de confiança na gestão do SUAS, que pela própria natureza da função representa os gestores públicos ou organizações e entidades de assistência social, não pode ser representante dos trabalhadores.

Também bastante desafiadora é a garantia da autonomia destes profissionais na função do controle social, que por estarem subordinados em seus trabalhos aos gestores locais, muitas vezes são atravessados por posturas

autoritárias, antidemocráticas e cerceadoras, que buscam constranger ou impedir suas posições discordantes ou que não aprovam os atos do governo.

Contudo, cabe aos gestores o reconhecimento de que os trabalhadores da assistência social são trabalhadores da seguridade social, o que implica que o seu ofício se submete a compromissos éticos e políticos condizentes com os objetivos consignados no artigo 3º da Constituição Federal de 1988 e que devem obedecer [...] “aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e eficácia [...]”, conforme disposto no artigo 37 do texto constitucional.

E, ainda, de que é dever da gestão garantir os direitos desses profissionais e sua qualificação profissional permanente por meio de estabilidade funcional e remuneração justa (Campos, 2015, p. 286-289).

A participação efetiva dos usuários nos processos decisórios da política de assistência social, por sua vez, implica no reconhecimento de sua condição de sujeito de direitos e do seu direito à participação nas políticas públicas, garantido pela Constituição Federal de 1988.

De acordo com Rizzotti (2011, p. 66), a superação da condição do usuário de destinatário para assumir a posição política de protagonista de suas ações passa pela aliança estratégica entre gestores, trabalhadores e usuários, firmada sob sólidas bases de compromissos éticos e políticos em torno da ampliação dos direitos.

Nesta direção, a referida autora afirma ser necessário o empreendimento das seguintes agendas: a consolidação da seguridade social não contributiva; a democratização da política de assistência social, com a abertura à participação nos serviços socioassistenciais; a ampliação de espaços decisórios com a participação dos usuários; e o apoio a sua organização política.

Por fim, cabe também reconhecer que, como nos lembra Nogueira (2004, p.111), a sociedade civil “não é a extensão mecânica da cidadania política ou da vida democrática”. E que, na esteira desta participação social, há tensões, disputas e contradições, onde nem sempre seguem apenas interesses voltados ao atendimento de necessidades e interesses de certos segmentos da população, mas é também terreno que abriga interesses escusos e privados.

Nesta perspectiva, propomos o fortalecimento da função político-estatal da sociedade civil. A sociedade civil político-estatal é a possibilidade de superação

da sociedade civil liberalista e da sociedade civil social, típicas das sociedades contemporâneas e que representam iniciativas despojadas de maiores intenções ético-políticas.

A sociedade civil político-estatal é campo do governo socialmente vinculado e da contestação política. Nela podem se articular movimentos que apontam, seja para a construção de hegemonias, seja para o controle e o direcionamento dos governos, seja para a regulação estatal e o delineamento de soluções positivas para os problemas sociais. (Nogueira, 2003, p. 192).

Sem garantir a atuação político-estatal, a sociedade civil corre o risco de ser apenas uma “executora privada” das ações públicas, sem qualquer compromisso com a construção de hegemonias e participação nas decisões políticas.

Para aprimorar a relação democrática entre o Estado e a Sociedade, para além da busca por uma parceria afinada da sociedade civil com o Estado e no atendimento às diretrizes do SUAS, propomos, o fortalecimento do papel da sociedade civil enquanto um “projeto político”, capaz de tentar transformar a realidade, por meio da participação no processo de decisão e controle social da política de assistência social.

O fortalecimento da sociedade civil político-estatal, via mobilização e participação de sujeitos políticos coletivos nas decisões políticas e seu controle, possibilita a luta pela maior garantia do interesse público e democrático. Capaz de ampliar as decisões do Estado e controlá-lo, a sociedade civil político-estatal pode realmente transformá-lo.

Para tanto, será necessário fortalecer as representações da sociedade civil nas instâncias participativas da política de assistência social. Uma ação importante é o movimento de inclusão dos conselheiros não governamentais da assistência social nos processos de capacitação e educação permanente do SUAS)<sup>93</sup>, qualificando-os para o desempenho de suas atribuições. O processo de capacitação e educação permanente de todos os operadores da assistência social é responsabilidade da gestão em todos os níveis de governo (NOB-SUAS, 2012).

Um caminho já trilhado nesta direção é o Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSUAS) que, no âmbito do

---

<sup>93</sup> Programa coordenado em âmbito nacional pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em consonância com a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP/SUAS). Instituído pela Resolução CNAS nº 08/2012, alterada pela Resolução CNAS nº 28/2014.

Estado do Rio de Janeiro, capacitará os conselheiros municipais e estaduais de assistência social durante a segunda etapa do programa, no fim do ano de 2018.

A nosso ver, outras ações também são necessárias: maior investimento para estruturar os Conselhos com equipamentos e profissionais que possam dar suporte adequado às ações dos conselheiros; apoiar financeiramente a sociedade civil nas ações do Conselho que envolvam gastos para a sua execução; e garantir a ampliação do percentual de representação da sociedade civil nos Conselhos, dando maior poder a sociedade na tomada de decisões da política, a exemplo do que já ocorre na política de saúde.

#### **6.4.**

#### **A garantia da previsão legal do SUAS no âmbito da regulação da esfera municipal**

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) conferiu à assistência social o estatuto de “direito social” (Art. 6º) e de “política pública social” não contributiva de “seguridade social”, destinada a assegurar os direitos relativos à assistência social a quem dela necessitar (Art. 194 e 203).

O reconhecimento da assistência social sob a ótica do direito representa uma importante conquista da sociedade brasileira e demarca um novo capítulo no campo dos direitos sociais. A inscrição no texto constitucional e sua promulgação pela Lei Orgânica da Assistência social (LOAS), em 1993, promoveram a refundação da intervenção do Estado no campo da responsabilidade pública na prestação de serviços e benefícios da política de assistência social brasileira.

Com a aprovação da Nova Política Nacional de Assistência social (PNAS, 2004)<sup>94</sup> e a Norma Operacional Básica do SUAS (NOBSUAS, 2005), inaugura-se, no Brasil, a construção de uma nova geração de direitos – direitos socioassistenciais.

A partir de então, se assistiu ao início da efetiva implementação das mudanças preconizadas pelo texto da CF/88 e pela LOAS (1993) e a política de

---

<sup>94</sup> A nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), regulamentada por meio da resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da administração pública federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência social (atualmente, o Ministério do Desenvolvimento Social).

assistência social vem vivenciando intenso processo de normatização, especialmente sobre a operacionalização dos serviços socioassistenciais.

Embora nos Estados democráticos de direito a inscrição em lei seja uma condição para que as normas adquiram o sentido de obrigatoriedade, reconhecemos que a existência de uma lei, por si só, não garante a sua efetivação, nem a manutenção de um direito. A história brasileira tem dado muitos exemplos de que o reconhecimento legal de um direito não tem sido suficiente para torná-lo um direito legítimo.

Não obstante, não resta dúvida de que a previsão em lei é um valioso instrumento para garantir o fortalecimento institucional da assistência social e para a garantia dos direitos socioassistenciais, porque impõe ao poder público a obrigatoriedade de adotar medidas para materializá-los e, ainda, porque oferece à sociedade instrumento para reivindicar acesso e garantia de sua continuidade. Somente após o reconhecimento legal do direito se obtém a prerrogativa de poder exigir o seu cumprimento pelo órgão público e/ou instituição responsável pela sua execução.

Além disso, a legislação da assistência social e todos os demais atos normativos do SUAS representam muito mais do que um conjunto de obrigações governamentais e de previsão de direitos, representam um norte, uma direção clara sobre a qual deve ser o caminho a seguir para garantir o direito à assistência social.

Cabe reconhecer que há uma relação intrínseca entre legislação, normativas, gestão, cofinanciamento, acesso, qualidade das ofertas e garantia das seguranças e direitos socioassistenciais.

Nesta direção, a legislação e demais atos normativos delimitam o escopo da competência e das ações socioassistenciais: oferece o padrão da proteção social, da defesa de direitos e da vigilância social que a assistência social propõe afiançar; estabelece os padrões mínimos de qualidade para estruturação das unidades; estabelece parâmetros normativos para a oferta dos serviços; além de explicitar vedações, no intuito de inibir os desvios da função da política de assistência social e o uso clientelista dos serviços e benefícios socioassistenciais; orienta e impõe a implementação do diagnóstico socioterritorial para o planejamento da política; regula o financiamento e corresponsabilidades no seu custeio; delimita o corpo profissional para a prestação das ações; dentre outros.



As inovações legais estabelecidas na Constituição Federal de 1988, na LOAS (1993) e em todos os demais dispositivos normativos do SUAS, por si só também não são capazes de transformar, automática e rapidamente, práticas seculares sedimentadas na filantropia e no clientelismo. Para que isto aconteça é preciso que a legislação seja instrumento para uma gestão de compromissos e corresponsabilidades dos entes federativos para a garantia dos direitos socioassistenciais. É imprescindível implementar o SUAS de acordo com seus dispositivos normativos, atribuindo caráter de direito às ações que o concretizam.

Nesta direção, é essencial conhecer o direito, mas também ter determinação ética e política para construir as condições materiais necessárias para converter um direito legal em um direito legítimo. É também essencial executá-lo de modo correto, seguindo seus pressupostos técnicos e éticos, de modo a operacionalizar as diretrizes e princípios estabelecidos legalmente.

Além disso, é imprescindível a adequação da legislação municipal às normativas do SUAS. Esta ação consta, inclusive, como uma meta do Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal do SUAS para o quadriênio 2014-2017<sup>95</sup>: “c) adequar a legislação municipal às normativas do SUAS com a meta de que todos os municípios atualizem a respectiva Lei que dispõe acerca do SUAS”.

No Estado do Rio de Janeiro, até o ano de 2016, dos 92 municípios, apenas 18 cumpriu com a meta de regulamentar o SUAS em lei municipal, conforme podemos ver no gráfico a seguir:



Gráfico 11 - Nº de municípios fluminenses que declararam ter lei de regulamentação do SUAS em âmbito municipal nos Censos SUAS 2013-2016.

Fonte: Elaboração própria. Dados do Censo SUAS (2013-2016).

<sup>95</sup> Resolução CNAS nº 18, de 15 de julho de 2013.

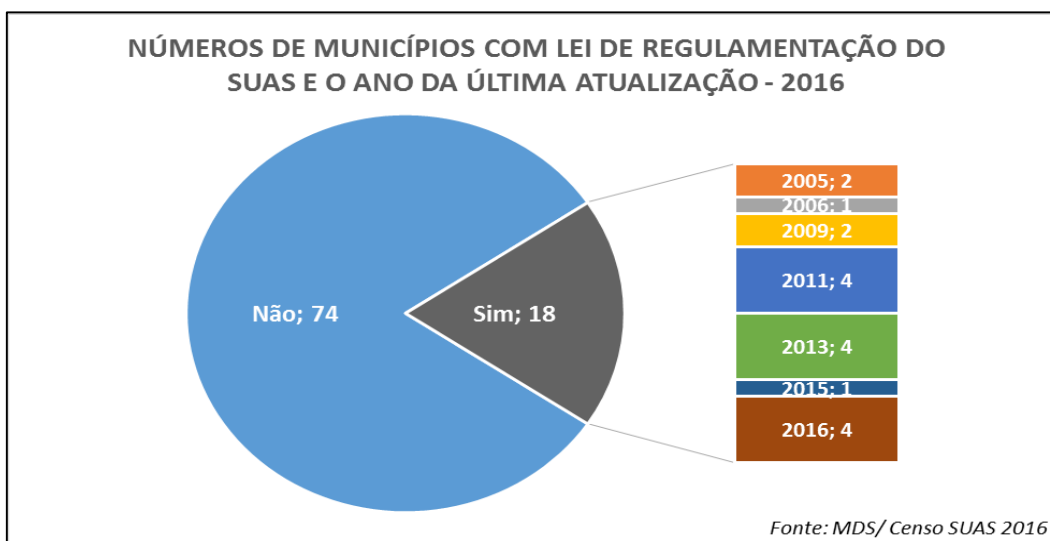


Gráfico 12 - Municípios fluminenses com lei de regulamentação do SUAS e o ano da última atualização (2016).

Fonte: Elaboração própria. Dados do Censo SUAS (2016).

*Observações:*

- No ano 2013 este questionamento não foi feito;
- Municípios que declaram o ano de última atualização anterior a 2005 foram desconsiderados (ex. 1 município declarou ter a lei no ano de 1996).

As respostas apresentadas pelos gestores municipais ao questionamento acerca da lei de regulamentação do SUAS em âmbito municipal permite observar o não compromisso com o cumprimento da meta de aprimoramento do SUAS e compromete o fortalecimento institucional da assistência social em âmbito local, pois é na Lei do SUAS que constam as atribuições do governo local com a implementação da assistência social e sua organização: a organização institucional da gestão da política de assistência social; as unidades prestadoras das ações socioassistenciais; os serviços, programas, projetos e benefícios que garantem a oferta; a rede socioassistencial pública e privada; os compromissos de cofinanciamento; o quadro de servidores da política, dentre outros.

A despeito dos inúmeros avanços já alcançados pela vasta base normativa já constituída para a regulamentação nacional do SUAS, nota-se que se faz necessário que o governo federal implemente revisões na legislação, visando aprimorá-la em atenção a diferentes fatores, dentre os quais destacamos: a diversidade e especificidades de públicos e territórios, na perspectiva da garantia dos direitos socioassistenciais; definição de parâmetros de cofinanciamento considerando custos reais dos serviços e unidades e diversidades territoriais e

regionais; é preciso avançar em novas estratégias, normativas e legislações, considerando os novos cenários da conjuntura atual, mas também alguns resultados insatisfatórios do Sistema (ex. equipe mínima; quantidade mínima de unidades de referência; não definição de equipe técnica de referência para a gestão e outros).

É também fundamental o aprimoramento da legislação nacional do SUAS porque também se observa que os instrumentos legais relativos à política são ainda insuficientes, tanto para garantir as responsabilidades de cada ente, quanto para assegurar mecanismos aplicáveis em caso de seu descumprimento.

## **6.5.**

### **A qualificação técnica e o compromisso ético e político dos gestores com a assistência social**

O trabalho da gestão para a efetivação da política de assistência social no Brasil requer enfrentar imensos desafios. Trata-se de um trabalho inserido no contexto da proteção social não contributiva da seguridade social brasileira frente à realidade concreta e complexa da desigualdade social nacional. Portanto, inserido numa arena de disputas de projetos políticos, sob a qual deve lidar com diferentes forças e agentes na disputa por recursos e oportunidades para garantir o direito das classes subalternas.

Ao mesmo tempo, trata-se também de um trabalho referenciado pela ampla base legal e normativa da assistência social e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o que exige muito rigor teórico-metodológico, habilidades e competências dos seus operadores para responder às responsabilidades da gestão da assistência social, que perpassam por disputas de orçamento, ações de planejamento, gestão financeira, promoção de articulações intersetoriais, gestão de serviços e benefícios socioassistenciais, direção técnica e política para os trabalhadores na implementação das ações socioassistenciais, acompanhamento e avaliação de resultados e, ainda, de constituição de mecanismos que favoreçam o seu controle pela sociedade.

Por isso é fundamental que o trabalho da gestão da política de assistência social seja reconhecido como um campo de trabalho com competências técnicas, éticas e políticas e que, portanto, não cabe ser reconhecido como uma função

política, no sentido restrito de seu vínculo com a política de um governo. Desafio imenso para uma área fortemente marcada pela desprofissionalização, clientelismo, assistencialismo, familismo e persistente “primeiro-damismo” à frente dos órgãos gestores da política.

A título de exemplo do tamanho deste desafio, vejamos algumas informações sobre o perfil dos gestores e do trabalho da gestão da política de assistência social no Brasil e nos municípios do Estado do Rio de Janeiro.

A pesquisa de campo<sup>96</sup> desta tese apresentou o seguinte questionamento: “Na sua opinião, o gestor da assistência social é: representante político, trabalhador do SUAS ou ambos?” A resposta admitia múltipla escolha.

Vejamos as respostas apresentadas à questão 17 do formulário de entrevista com os secretários/subsecretários municipais de assistência social, representantes do COEGEMAS/RJ:

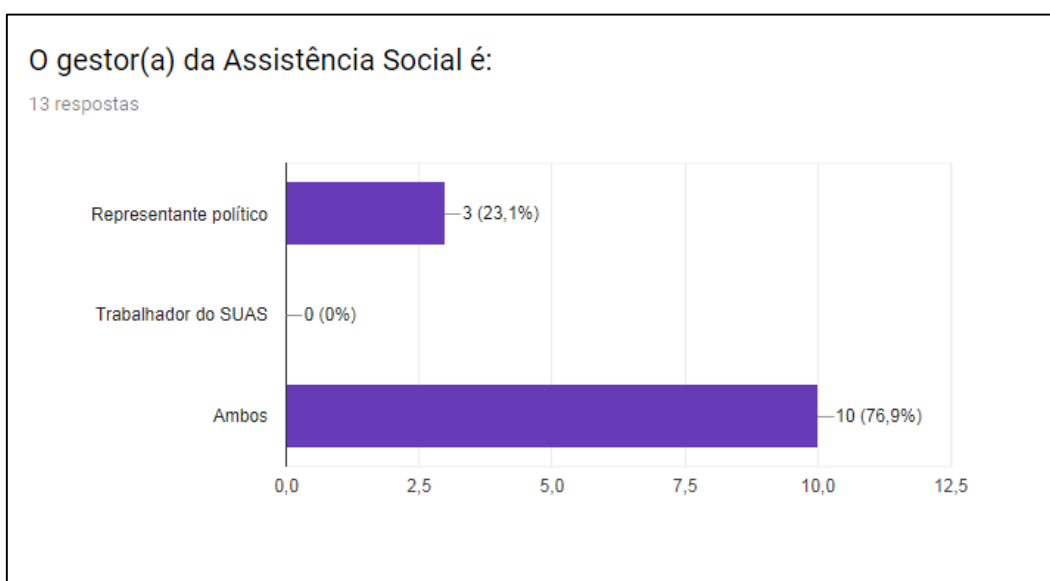
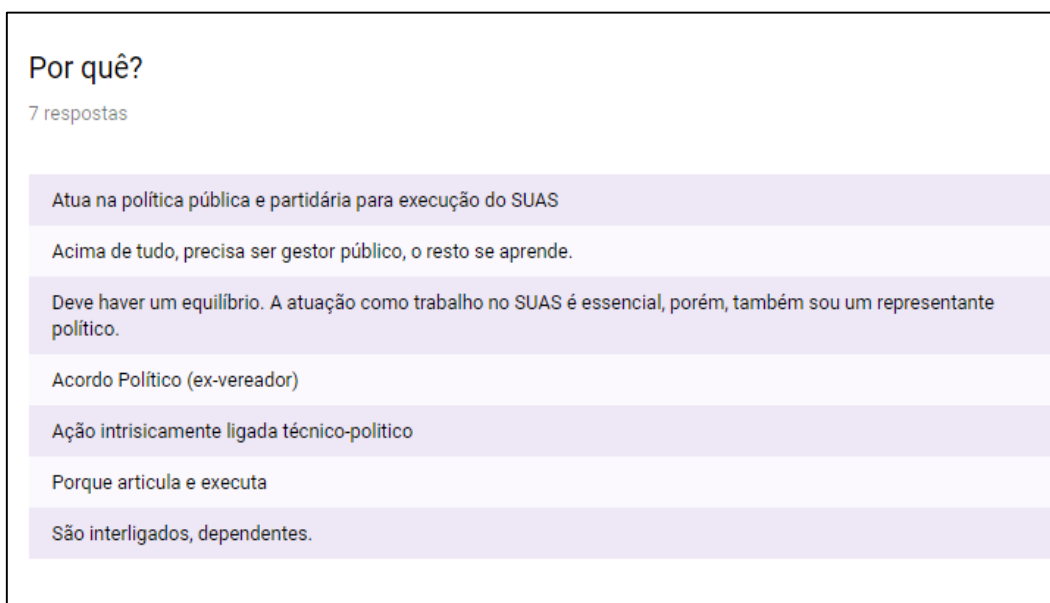


Gráfico 13 - Opinião dos secretários/subsecretários municipais de assistência social, representantes do COEGEMAS/RJ sobre o que é um gestor da assistência social. Fonte: Elaboração própria. Pesquisa de Campo, 2017.

<sup>96</sup> Entrevistas realizadas com os gestores municipais, representantes do Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social (COEGEMAS/RJ) e com trabalhadores e representantes de entidades sociais – delegados na IX Conferência Estadual de Assistência Social do Rio de Janeiro (2017).

Dos treze gestores respondentes, 10 (76,9%) opinaram que o gestor da assistência social é um “representante político” e “trabalhador do SUAS”; três gestores (23,1%) opinaram que é somente um “representante político”.

A questão permitia livre expressão da justificativa à resposta apresentada. Vejamos as respostas apresentadas por sete respondentes:



A mesma pergunta foi feita aos trabalhadores e representantes das entidades. Vejamos as respostas apresentadas à questão 17 do formulário de entrevista:

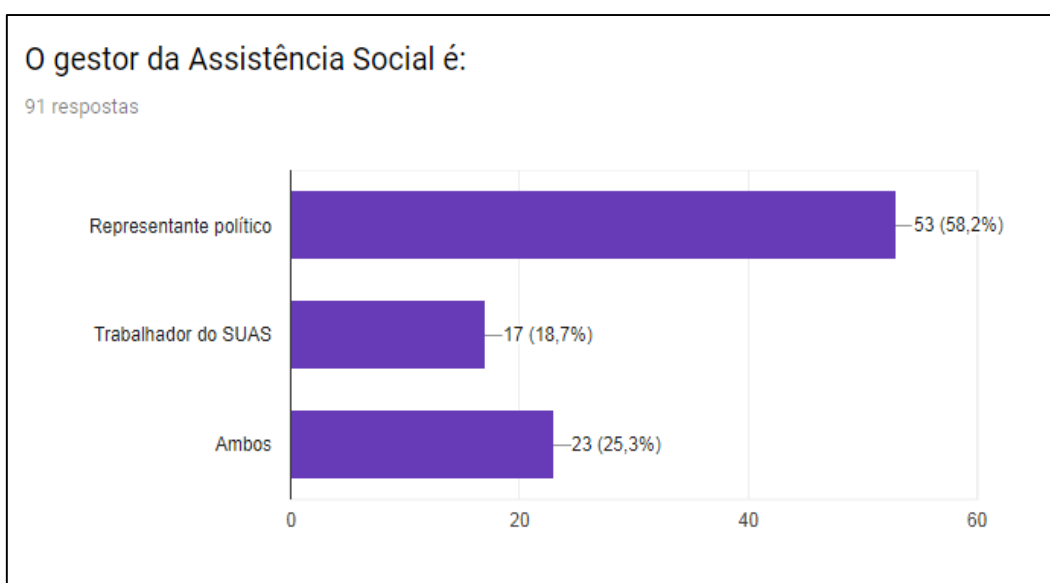


Gráfico 14 - Opinião dos representantes da sociedade civil sobre o que é um gestor da assistência social.

Fonte: Elaboração própria. Pesquisa de Campo, 2017.

Das 91 respostas obtidas, 53 entrevistados (58,2%) opinaram que se tratava de um “representante político”; 23 (25,3%), que o gestor apresenta “ambos” os perfis (“representante político e trabalhador do SUAS”); e 17 (18,7%), afirmaram que é somente um “trabalhador do SUAS”.

A questão também permitia livre expressão da justificativa à resposta apresentada. Vejamos as respostas apresentadas por 31 respondentes:

**Por quê?**  
31 respostas

- É cargo de confiança do Prefeito e também trabalhador do SUAS porque atua na política de Assistência Social.
- Infelizmente no meu município é cargo político
- É parente do gestor da cidade.
- Sem ele não existiria nada para o social
- Para não envolver questões de politicagem
- Por se tratar de indicação política para ocupar o cargo.
- É filha do prefeito.
- Barganha política para obtenção de votos.
- É a esposa do prefeito.
- Vinculação a partido político/ carreira política/ trajetória.
- Parente da primeira dama
- Pelo seu desempenho com a causa.

**Por quê?**  
31 respostas

- Indicação.
- Pois algumas inferências necessitam de interferências política.
- Foi indicado por um determinado vereador e nunca teve experiência na Assistência
- É a primeira-dama do município, esposa do prefeito.
- Apoia uma política do governo por meio de uma política pública.
- Não trabalhou antes na Assistência, não conhece bem a Política.
- Por se tratar de indicação política.
- O secretário não é da área/ vice secretaria e técnico.
- Pela incapacidade técnica.
- Profissional qualificadíssimo.

Assistente Social que participa ativamente do processo eleitoral.
Só está ali para cumprir o papel.
Porque ele é indicado para assumir e obedecer.
Pois o CMAS é um órgão político e partidário.
Por ser técnico.
Por falta de conhecimento do Chefe no executivo.
No contexto atual o que vejo é um representante político distanciado da sua função que transcende ser trabalhador do SUAS.

A partir das respostas e explicações apresentadas podemos, ainda, fazer as seguintes inferências: provavelmente, o grupo de respondentes secretários manifestou uma opinião mais implicada com as expectativas de sua inserção política e de suas funções no trabalho do SUAS; o que, possivelmente, explique a opinião da maioria (76,9%) de que o gestor da assistência social é um “representante político” e “trabalhador do SUAS”. No grupo de respondentes trabalhadores/entidades, pela perspectiva de poderem expressar uma opinião pautada na avaliação da atuação dos gestores dos seus municípios, suas respostas, provavelmente, expressem uma avaliação mais próxima da realidade.

Apesar do questionário ser uma pesquisa de opinião, as respostas dos dois grupos de respondentes permitem inferir que ainda permanecem dúvidas acerca do reconhecimento de qual seja o campo de trabalho da gestão da assistência social: um representante político, no sentido restrito de seu vínculo com a política de um governo ou um trabalhador do SUAS. Isto compromete a compreensão de que o gestor é um trabalhador do SUAS, com perfil técnico e político, mas onde a dimensão política deste trabalho deve estar circunscrita à disputa pela garantia do direito da população que necessita da assistência social para ter seus direitos sociais e de cidadania assegurados.

Também os resultados da Pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros – MUNIC<sup>97</sup> - Suplemento Assistência Social e de outros questionamentos da pesquisa de campo realizada para esta tese em 2017 nos apontam outros desafios. Vejamos:

<sup>97</sup> Pesquisa de caráter censitário, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em todos os municípios do país. Em 2005, 2009 e 2013, através do convênio realizado com o MDS, houve a inclusão do Suplemento de Assistência Social na Munic.

A MUNIC, no ano de 2009, apontou que dos 5.561 municípios que declararam ter órgão gestor da assistência social, em 1.352 municípios a titular era a primeira-dama, ou seja, 24,3%. No Estado do Rio de Janeiro, 22 municípios tinham a primeira-dama como gestora.

No ano de 2013, a MUNIC apresentou o seguinte perfil dos gestores da política de assistência social: dos 5.567 municípios que declararam ter órgão gestor da assistência social, 4.578 tem titular do sexo feminino (4.578). Dentre elas, 1.305 são primeiras-damas, ou seja, 23,45%. No Estado do Rio de Janeiro, dos 92 municípios com órgão gestor de assistência social, 18 municípios tinham a primeira-dama como gestora.

A pesquisa de campo com secretários/subsecretários (2017) indagou, na questão 8 do formulário de entrevistas, qual era a relação desses gestores com o governo municipal antes de assumir o cargo de gestor? Vejamos as respostas apresentadas:

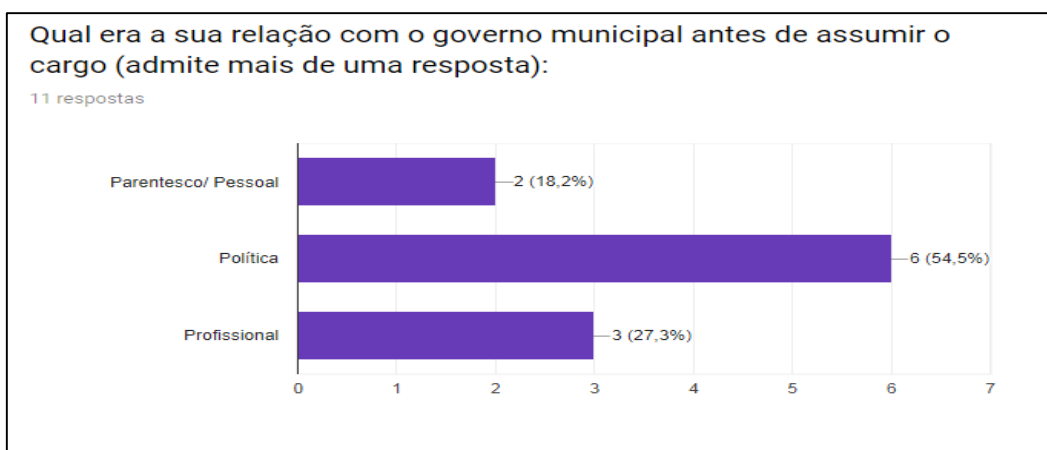


Gráfico 15 - Resposta dos secretários e subsecretários de assistência social, membros do COEGEMAS/RJ à questão 8: “qual era a relação com o governo municipal antes de assumir o cargo?”

Fonte: Elaboração própria. Pesquisa de campo, 2017.

Dos 13 respondentes, 54,5% afirmaram que possuíam “relações políticas”; 18,2%, relações pessoais/parentesco; 27,3% informaram que era uma “relação profissional”.

A pesquisa de campo (2017), também indagou a opinião acerca da concordância com a proibição da nomeação de uma primeira-dama ou de outro parente governante para o cargo de gestor (a) da assistência social. Vejamos as



respostas apresentadas pelos dois grupos de respondentes, o de secretários/subsecretários e o de trabalhadores/entidades.

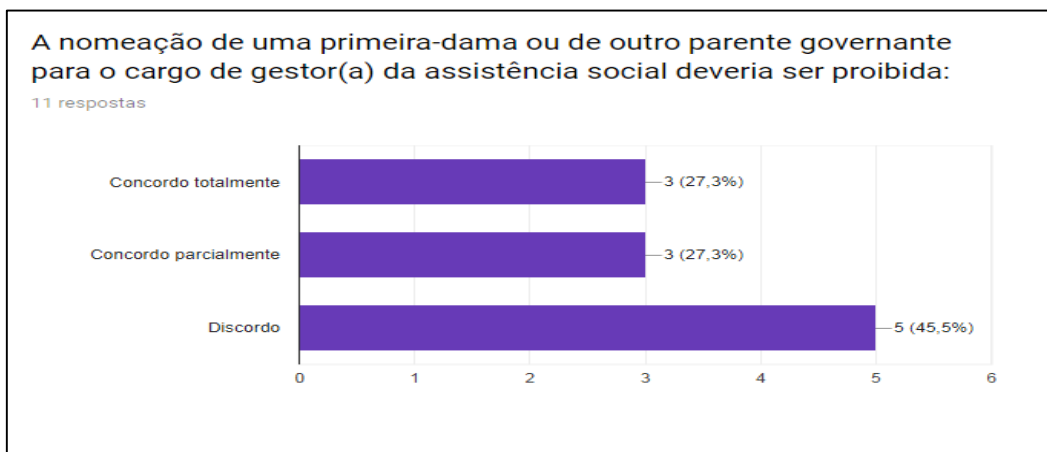


Gráfico 16 - Respostas dos secretários e subsecretários de assistência social, membros do COEGEMAS/RJ à questão 17 “Em sua opinião: a nomeação de uma primeira-dama ou de outro parente de governante para o cargo de gestor (a) da assistência social deveria ser proibida?”  
Fonte: Elaboração própria. Pesquisa de campo, 2017.

As respostas apresentadas pelos secretários/subsecretários entrevistados revelam bastante resistência à aceitação desta proibição: dos onze secretários/subsecretários que responderam à questão, cinco (45,5%) discordaram; três (27,3%) concordaram parcialmente; e três (27,3%) afirmaram concordar totalmente.

Dos respondentes que discordaram ou concordaram parcialmente, sete justificaram assim as suas posições:

**Por quê?**

7 respostas

- Existem primeiras damas comprometidas com o SUAS
- Desde que tenha compromisso com a política da assistência e uma boa equipe, não há problema.
- É preciso ter competência.
- Porque só concordo se realmente ela tiver um histórico, experiência de gestão e nível superior.
- Nem toda primeira-dama é inexperiente e/ou descomprometida
- Se a pessoa tem perfil e formação, além da proatividade na luta, não vejo problema
- A primeira dama no meu município, na gestão anterior, era comprometida

Este quadro se modifica, parcialmente, quando os respondentes foram os trabalhadores e representantes das entidades. Vejamos a seguir o resultado da pesquisa de campo:

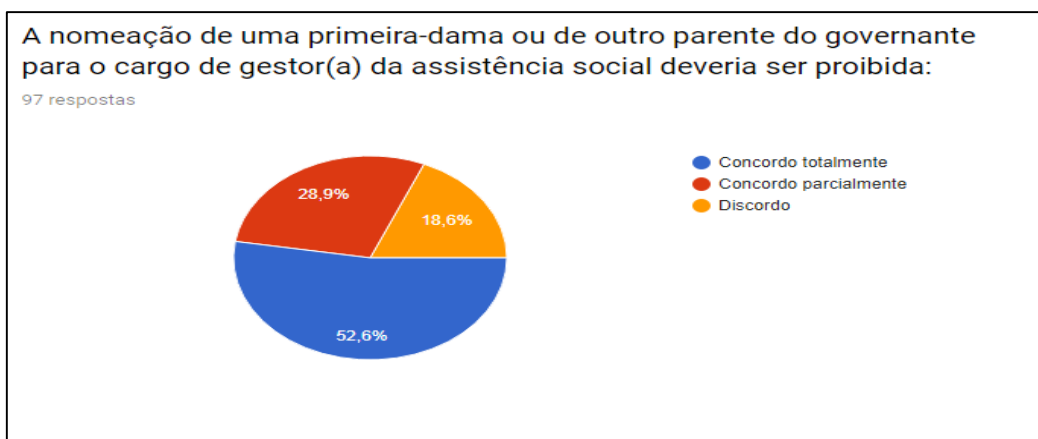
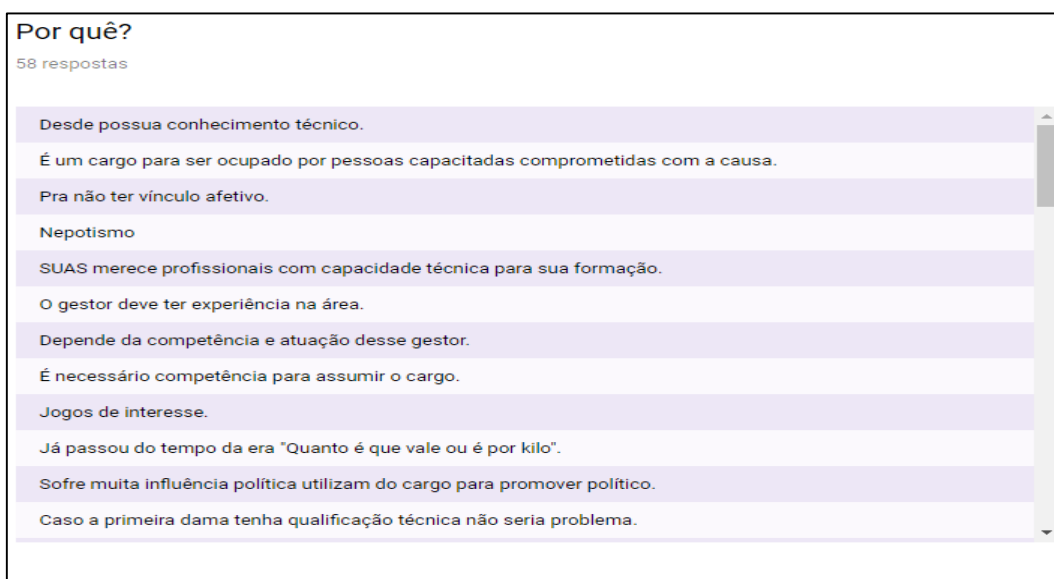


Gráfico 17 - Respostas dos representantes da sociedade civil à questão 17: Em sua opinião: a nomeação de uma primeira-dama ou de outro parente de governante para o cargo de gestor (a) da assistência social deveria ser proibida?

Fonte: Elaboração própria. Pesquisa de campo, 2017.

Dos 97 respondentes, 52,6% concordaram totalmente com a proibição de nomeação de primeira-dama; 28,9% concordaram parcialmente; e 18,6% discordaram. Dos respondentes que discordaram ou concordaram parcialmente, 58 justificaram assim suas opiniões:



## Por quê?

58 respostas

Acredito que deva ser avaliada a competência e conhecimento na Assistência Social

Desconhece as políticas públicas e LOAS

Com dedicação todos podem assumir o cargo.

Deve ser priorizado a capacidade individual.

Em alguns casos a primeira-dama pode desenvolver um bom trabalho.

O primeiro damismo compromete a qualidade técnica do serviço por compromisso político.

Se a referida tiver uma porcentagem de conhecimento.

Depende da capacidade técnica.

Na maioria são pessoas qualificadas, mas existem exceções.

Qualidade do gestor não pode ser medida dessa forma.

Sendo preparad com conhecimento técnico.

Na experiência do nosso município tivemos uma boa gestão.

## Por quê?

58 respostas

Porque sou contra nepotismo.

Desde que tenha formação técnica na área e experiência não vejo problema

Deveria ser proibido, pois utilizam do cargo para fins políticos

Salvo em casos de notório saber.

Desde que a pessoa escolhida esteja preparada para assumir tal cargo

Há primeira - damas com conhecimento para conduzir a política de assistência.

Para evitar retrocessos, pois assistência necessita de gestor técnico e não político.

O cargo do gestor tem que ser com profissional qualificado e que conheça a política de assistência.

Desde que seja qualificado para o mesmo.

Retomar ao primeiro damismo e não cabe mais esse modo.

Deveria ser uma pessoa capacitada para tal.

Por que não são capacitados para tal e não conseguem atuar como deveriam e passam a trabalhar de forma assistencialista fazendo política partidária e não política pública.

## Por quê?

58 respostas

A nomeação deve ser pela capacidade

Pode ser a primeira dama desde que a mesma tenha qualificação

Se a mesma tiver experiência e principalmente formação acadêmica na área.

Desde que tenha curso superior e formação profissional.

Por que para ser nomeado precisa de conhecimento.

Deveria ser proibido se o nomeado não tivesse formação do SUAS.

Porque o que deve ser avaliada é a competência e a qualificação profissional seja de quem quer que seja

Porque na maioria das vezes elas não são qualificadas para assumir

Desde que tenha competência técnica para assumir o cargo não vejo problemas, o problema maior é transformar a pasta em negociação política primeiro damismo caridade assistencialismo.

Por nepotismo não ser permitido.

Tem que ser alguém com qualificação e capacitado.

## Por quê?

58 respostas

Tem que ser alguém com qualificação e capacitado.

Se tiver capacitada e formação não vejo problemas

Caso essas pessoas tivessem capacidade técnica.

Tinha que ser pessoa do povo.

Por se tratar de uma política pública e como tal é necessário pessoas capacitadas.

Se a primeira-dama tem a qualificação adequada não vejo problema.

Nepotismo.

Deve considerar formação e capacitação técnica.

Em respeito aos ditames constitucionais da administração pública.

Desde que esteja apta, capacitada para estar, não vejo problema

Desde que ela tenha condições técnicas para exercer.

Situação de nepotismo, antidemocrático.

Pelas justificativas apresentadas acima podemos observar diferentes manifestações de apoio, por parte dos dois grupos de respondentes, às estratégias de (re) legitimação do instituto do “primeiro damismo” no SUAS pela condição de as primeiras-damas possuírem cursos universitários (Raichelis, 2011, p. 43).

A aceitação do primeiro-damismo por parte do grupo de trabalhadores/entidades nos remete a algumas indagações: seria ignorância de alguns? Covardia de outros? Seria relação de dependência, considerando que muitos têm vínculos de dependências com os gestores (contratação, subsídios etc.)? Ou seria “servidão voluntária”<sup>98</sup>, o desejo de servir os superiores para ser servido pelos inferiores?

Embora, no âmbito desta pesquisa, não seja possível alcançar as respostas a este enigma, cabe reconhecer que o cotidiano da assistência social é atravessado por uma teia de relações de forças que buscam impor, verticalmente, o mando e a obediência.

É preciso não perder de vista que as finalidades da assistência social e seus compromissos exigem de todos os seus atores o exercício da liberdade que, como afirma Chauí (2005)<sup>99</sup>, “não é uma escolha entre vários possíveis, mas a fortaleza do ânimo para não ser determinado por forças externas e a potência interior para determinar-se a si mesmo. A liberdade, recusa da heteronomia, é autonomia”.

Vale também lembrar o que diz La Boétie na luta contra a servidão voluntária, “não é preciso tirar coisa alguma do dominador; basta não lhe dar o que ele pede”.

Acerca da predominância feminina à frente da gestão da assistência social, situação que corrobora com a identificação histórica, pautada na cultura patriarcal e do lugar das mulheres à frente das ações consideradas de cuidado e proteção social, apresentamos as seguintes análises.

Segundo a Munic (2013), dentre os municípios que declararam ter órgão gestor da assistência social, em 17,7% os gestores eram do sexo masculino e em 82,2%, do sexo feminino.

Contudo, no recorte por classes de tamanho da população dos municípios brasileiros, verificou-se que, quanto maior a classe de tamanho da população, menor o percentual de municípios com gestores do sexo feminino.

---

<sup>98</sup> Apresentado pelo filósofo francês Étienne de la Boétie (1530-1563), no “Discurso da Servidão Voluntária”, publicado após a sua morte em 1563.

<sup>99</sup> Entrevista de Marilena Chauí à Folha de São Paulo, em 21 de setembro de 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u72595.shtml>. Acessado em 10 de dezembro de 2017.

Nos municípios com até 50.000 habitantes, esse percentual era superior a 80,0%; nos municípios com 50.001 a 100.000 habitantes o percentual era 76,7%, chegando a 64,1% nos municípios com mais de 500.000 habitantes.

Sabemos que o contingente populacional influencia no volume de recursos a serem disponibilizados para esta política e conseqüente escopo de relações de poder. Talvez, isso possa influenciar o maior interesse dos homens na gestão da política em municípios de maior porte.

No Estado do Rio de Janeiro, a Munic (2013) apresentou os seguintes resultados: dos 92 municípios, em 65 municípios são do sexo feminino; em 27 municípios, do sexo masculino.

Situação semelhante se apresentou na pesquisa de campo (2017): identificou o mesmo perfil de predominância feminina, 10 gestoras (83%) à frente do órgão gestor da assistência social, vejamos o gráfico a seguir:

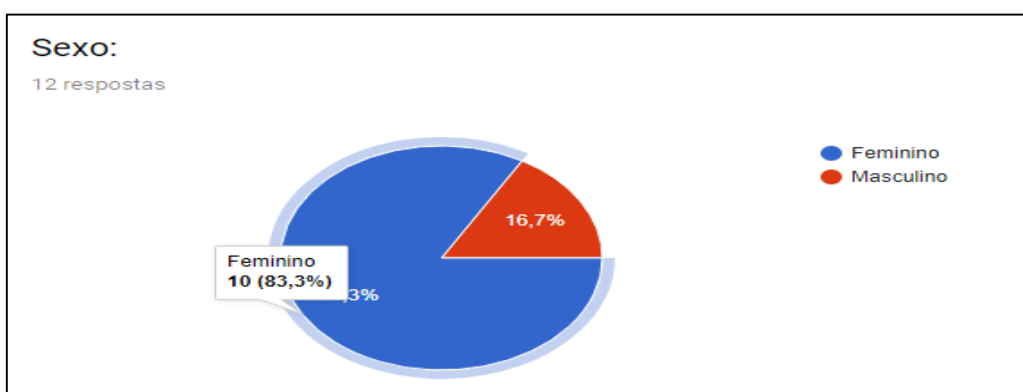


Gráfico 18 - Gestores de assistência social, por sexo.  
Fonte: Elaboração própria. Entrevista de campo, 2017.

Ainda a respeito da predominância de gestores da assistência social do sexo feminino, podemos também inferir que a predominância de mulheres também contribuiu para explicar o aumento da escolaridade do gestor da assistência social, visto que nas últimas décadas as mulheres vêm apresentando maior escolaridade que os homens (IBGE<sup>100</sup>, 2011).

Para o conjunto do país, com relação à escolaridade, os gestores com ensino superior completo e/ou pós-graduação apresentavam os maiores

<sup>100</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

percentuais nos três anos de realização da pesquisa, perfazendo os percentuais de 52,1%, 58,9% e 65,3%, nos anos de 2005, 2009 e 2013, respectivamente.

Contudo, somando os percentuais daqueles que apresentaram ter até o ensino médio, em 2013, representavam 24,7% e com ensino superior incompleto, 10%.

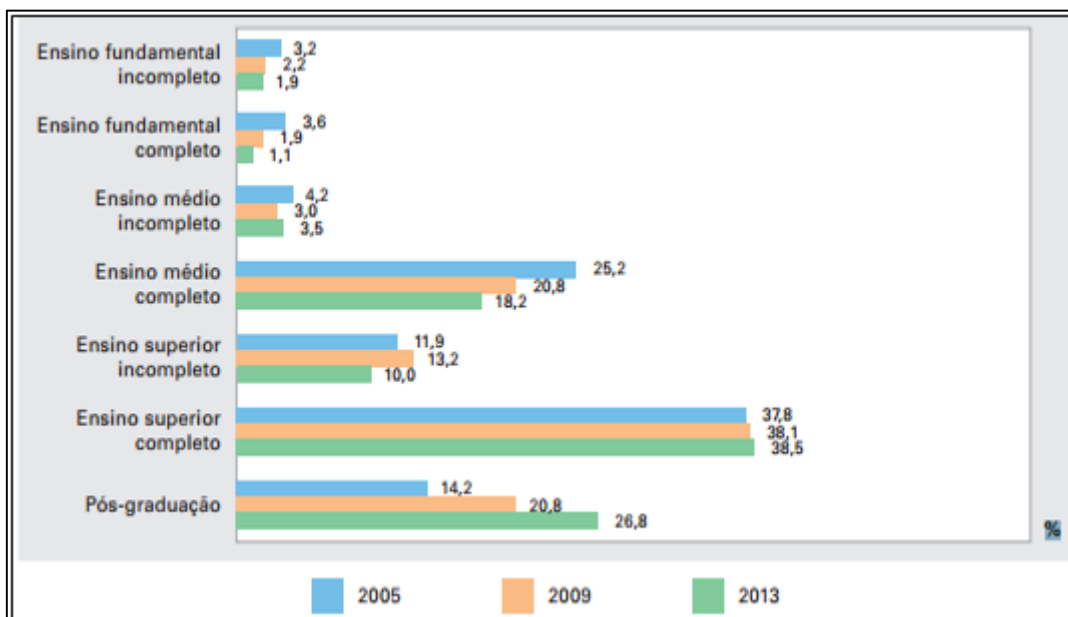


Gráfico 19 - Percentual de municípios com estrutura na assistência social, segundo a escolaridade dos gestores – Brasil, 2005, 2009 e 2013.

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2005/2013.

Outro desafio é a descontinuidade administrativa, situação típica na gestão administrativa brasileira, e bastante recorrente na gestão da assistência social. Vejamos as respostas dos secretários/subsecretários municipais durante a pesquisa de campo:

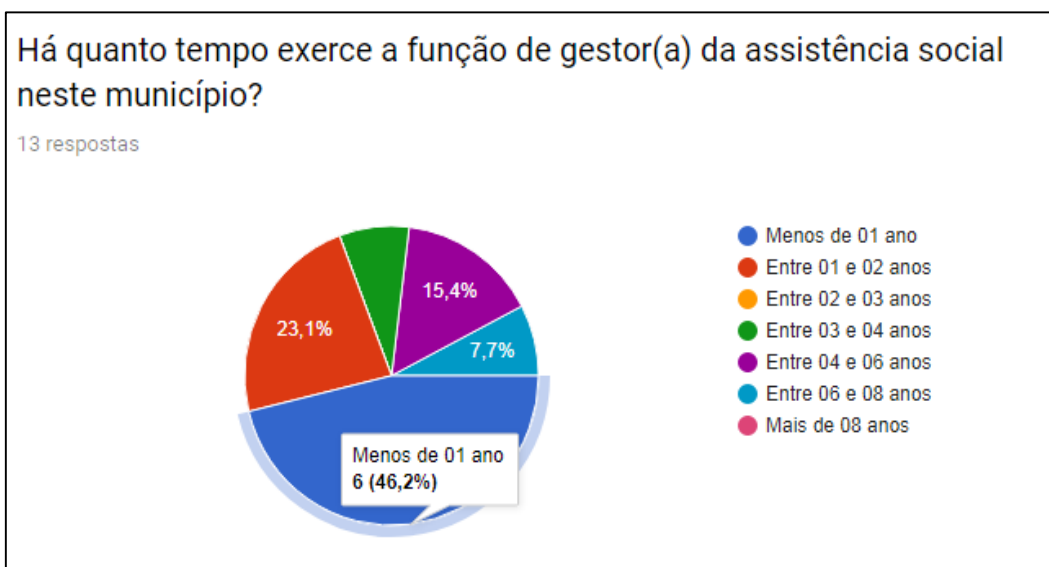


Gráfico 20 - Respostas à questão 3: Tempo de exercício da função de gestor (a) da assistência social.

Fonte: Elaboração própria. Entrevista de campo, 2017.

Dos 13 respondentes, destacamos: seis (46,2%) iniciaram há menos de um ano na função de gestor (a) da assistência social; 23,1% encontravam-se entre um e dois anos na função; 7,6% entre três e quatro anos; 15,4% entre quatro e seis anos; e 7,7% entre seis e oito anos.

Os resultados apresentados corroboram a importância da atenção dos governos federal e estadual para a constituição de estratégias que reduzam os efeitos das mudanças recorrentes de gestores municipais sobre a direção da consolidação qualificada da política de assistência social e do SUAS.

Por último, mas não menos importante, trataremos do desafio da compreensão acerca das competências exigidas para o trabalho na assistência social. A gestão da política de assistência social não prescinde de agentes profissionais, habilitados e qualificados técnica e eticamente, o que exige a renovação da cultura política na assistência social acerca das responsabilidades da gestão e do perfil adequado para a função de seus gestores, o que constitui imenso desafio.

Nas bases normativas do SUAS, a única referência às competências requeridas para os trabalhadores dos serviços e da gestão deste sistema



encontra-se no texto-base do curso de gestão orçamentária e financeira, no item sobre o projeto pedagógico para a formação dos trabalhadores do SUAS<sup>101</sup>.

Quadro 7- Competências Socioprofissionais requeridas pelo SUAS, Projeto Pedagógico CAPACITASUAS, Brasil, 2012

<b>COMPETÊNCIAS SOCIOPROFISSIONAIS REQUERIDAS PELO SUAS</b>	
INSTITUCIONAIS OU SISTÊMICAS	Conhecimentos, habilidades e atitudes relacionadas ao cumprimento da missão e objetivos do Sistema. Relacionadas ao funcionamento processual da arquitetura organizacional do SUAS: relações federativas, entre diferentes órgãos, instâncias, unidades e equipamentos que compõem o sistema ou implicados na sua implementação.
COMPETÊNCIAS PARTICIPATIVAS	Relacionadas à participação em conselhos, conferências e nos serviços, ao exercício do controle social das políticas públicas e à compreensão do papel desempenhado pelas organizações da sociedade e pelos movimentos sociais na efetivação dos direitos socioassistenciais (participação nos serviços).
COMPETÊNCIAS INDIVIDUAIS	Relacionadas ao desempenho da função e atribuição que cada profissional desempenha no processo de trabalho de uma dada organização.
COMPETÊNCIAS GERENCIAIS	Relacionadas ao gerenciamento de órgãos, unidades, equipamentos, serviços, e equipes de trabalho, planejamento de serviços e ações.
COMPETÊNCIAS COLETIVAS	Relacionadas ao desenvolvimento do trabalho em equipe. Resulta da articulação ou combinação sinérgica das competências individuais para consecução de um mesmo objetivo.

Fonte: MDS, CapacitaSuas - Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS, 20113.

Cabe ressaltar que a operacionalidade do novo modelo de gestão da política de assistência social exige competências, mas não se trata da competência burocrática, do fetiche da lei, da norma, sem compreensão dos processos políticos e sociais fundamentados por valores emancipatórios (Silveira, 2015, p.220).

Essas competências não devem ser também confundidas com o “discurso da competência”, que, como nos alerta Chauí (1989), é o discurso instituído, burocrático que, fundado no autoritarismo hierárquico, dissimula o real; onde as

<sup>101</sup> Vinculado ao Programa Nacional de Capacitação do SUAS.

organizações exigem obediência às suas normas administrativas e burocráticas, que devem ser executadas com eficácia.

Koga (2015, p.32) analisa que, nas próprias condições de trabalho no cotidiano da gestão, têm sido colocadas exigências burocráticas e mediadas pelos sistemas de informação, que se põem “como empecilho para que a realidade venha em primeiro lugar” e fazendo com que “a gestão não parta do chão do cidadão”.

Nas palavras da referida autora:

A conexão entre texto e contexto, ou dito de outra forma, entre normatização e dinâmica da realidade se coloca como condição primordial para a gestão da política de assistência social em um país como o Brasil, de dimensão continental e marcado pela diversidade sociocultural e desigualdades sociais. (Koga,2015, p. 33)

Silveira (2015) também alerta para os riscos da combinação entre modernização/burocratização e conservadorismo, direcionados para uma atuação pragmática no campo da assistência social, que tende à superficialidade e ao imediatismo, recusando o rigor teórico-metodológico crítico.

A atuação pragmática recusa o rigor teórico-metodológico crítico, sendo funcional à hegemonia de projetos que sustentam a concentração de renda, riqueza e poder, objetivo último de projetos conservadores ‘modernizados’. [...]. É importante lembrar os riscos da combinação entre conservadorismo e modernização/burocratização e sua incidência no trabalho social, podendo, desse modo, mais individualizar e moralizar processos que são socialmente produzidos, além de intensificar ações gerencialistas e de controle de processos e vidas. (Silveira, 2015, p. 219-220)

Nesta perspectiva, a autora (Silveira, 2015) ressalta que a responsabilidade pública do trabalho desenvolvido na política de assistência deve se contrapor à reatualização de práticas tradicionais e a inserção de práticas imediatistas e ser dimensionado para a necessária direção política e de construção de processos coletivos.

Portanto, afirmamos que a competência exigida para o trabalho no campo da política de assistência social é a “competência crítica”. E o discurso competente é crítico quando é “capaz de desvendar os fundamentos conservantistas e tecnocráticos do discurso da competência burocrática” (Iamamoto, 2009, p.17).

Segundo esta autora, a competência crítica supõe:

- a) um diálogo crítico com a herança intelectual incorporada [...];  
 b) um redimensionamento dos critérios da objetividade do conhecimento, para além daqueles promulgados pela racionalidade da burocracia e da organização [...]. Exige um profissional culturalmente versado e politicamente atento ao tempo histórico; atento para decifrar o não-dito, os dilemas implícitos no ordenamento epidérmico do discurso autorizado pelo poder;  
 c) uma competência estratégica e técnica (ou técnico-política) que não reifica o saber fazer, subordinando-o à direção do fazer. (Iamamoto, 2009, p.17).

A pesquisa de campo com trabalhadores da assistência social e representantes de entidades apresentou a seguinte questão:

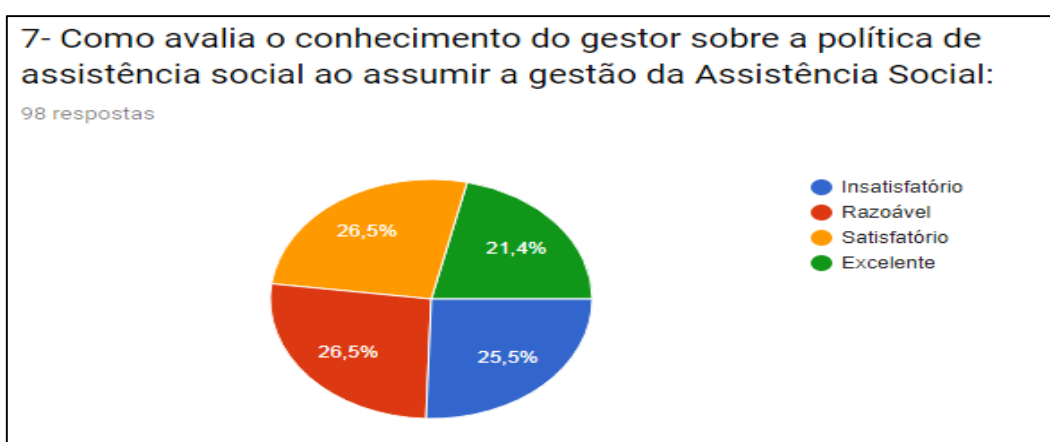


Gráfico 21- Questão 7: Como avalia o conhecimento do gestor (a) do seu município sobre a política de assistência social ao assumir a gestão da assistência social.  
 Fonte: Elaboração própria. Pesquisa de campo, 2017.

Esses resultados permitem inferir que, segundo 52% dos 98 respondentes, no Estado do Rio de Janeiro há gestores que chegam com conhecimentos insatisfatórios ou apenas razoáveis sobre a política de assistência social. Para 47,9% dos respondentes, há gestores com conhecimentos prévios “satisfatórios ou excelentes”.

Além da atenção às dimensões das competências técnico-política dos operadores da gestão da política de assistência social, cabe também refletir que o trabalho da gestão é um processo de trabalho coletivo.

Segundo Lopes (2018, p.1), o “trabalho coletivo” pressupõe a compreensão de que o “trabalho tornou-se um processo de natureza coletiva, envolvendo segundo as relações sociais dominantes em cada época, vários homens”.

O processo de trabalho coletivo na assistência social requer a complementariedade de competências e de formações de vários profissionais comprometidos com o projeto do direito à assistência social.

Nesta direção, é importante destacar que a NOB-RH/SUAS (2006), que apresentou as primeiras diretrizes para a gestão do trabalho no SUAS, apontou ser “fundamental a garantia de um quadro de referência de profissionais designados para o exercício das funções essenciais de gestão<sup>102</sup> em cada esfera de governo.

A Resolução CNAS nº 17 reconheceu as seguintes categorias profissionais de nível superior que, *preferencialmente*<sup>103</sup>, poderão compor a gestão do SUAS: Assistente Social, Psicólogo, Advogado, Administrador, Antropólogo, Contador, Economista, Economista Doméstico, Pedagogo, Sociólogo e Terapeuta ocupacional.

Por sua vez, consta do Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal do SUAS para o quadriênio 2014/2017<sup>104</sup> a seguinte meta para a gestão:

- a) desprecarizar os vínculos trabalhistas das equipes que atuam nos serviços socioassistenciais e na gestão do SUAS com a meta de atingir o percentual mínimo de 60% (sessenta por cento) de trabalhadores do SUAS de nível superior e médio com vínculo estatutário ou empregado público.

Infelizmente, as pesquisas Munic – Suplemento Assistência Social (IBGE, 2005, 2009 e 2013) e os dados do Censo SUAS – Gestão Municipal (2013-2016) não nos permite, com precisão, analisar o perfil dos trabalhadores que atuam na gestão municipal. As informações apresentadas nos relatórios destas pesquisas e monitoramentos tratam sobre “Pessoal ocupado na assistência social” (Munic) ou sobre os “trabalhadores lotados nas secretarias de assistência social” (Censo

---

<sup>102</sup> A gestão do Sistema Municipal de Assistência Social; a coordenação da Proteção Social Básica; a coordenação da Proteção Social Especial; o planejamento do orçamento e o gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social; o gerenciamento dos sistemas de informação; monitoramento e controle da execução dos serviços, programas, projetos e benefícios; monitoramento e controle da rede Socioassistencial; gestão do trabalho; apoio às Instâncias de Deliberação. (NOB-RH/SUAS, 2006, p. 16).

<sup>103</sup> Grifo nosso.

<sup>104</sup> O Pacto de Aprimoramento é o instrumento previsto no Artigo 23 da NOBSUAS (2012), como um mecanismo de indução ao aprimoramento da gestão da política de assistência social e do SUAS. O Pacto de Aprimoramento da 2014 a 2017 foi deliberado pelo Conselho Nacional de Assistência Social, por meio da Resolução CNAS nº 18, de 15 de julho de 2013.

SUAS). Sendo assim, não nos foi possível analisar o grupo específico tratado no objeto desta pesquisa.

É preciso reconhecer que o novo modelo de gestão apresentado pelo SUAS é bastante recente, contanto somente com treze anos de implantação. Por isso, exige muitos esforços de mudança para que possa “[...] dar curso a uma dinâmica de reforma intelectual e moral que tenha potencial para criar novas hegemonias<sup>105</sup>” (Nogueira, 2004, p.243).

Precisará, ainda, de muitos esforços para promover as negociações, entendimentos, acordos e coalizões para defender os interesses coletivos e os compromissos da política de assistência social brasileira.

---

<sup>105</sup> De acordo com Nogueira (2003), trata-se da capacidade que um grupo tem de dirigir eticamente e estabelecer um novo campo de liderança. Na compreensão de Gramsci o sujeito hegemônico é o mais capaz de agregar e unificar do que separar e diferenciar, como um “dirigente intelectual e moral”.

## 7

### Considerações finais

Os caminhos investigativos que foram trilhados neste estudo buscaram trazer à luz a relevância das funções e atribuições da gestão na direção técnica, política e ética da política de assistência social e nos resultados (positivos ou negativos!) dessa política, procurando demonstrar que a gestão é um componente estratégico dos processos de trabalho no campo da assistência social, no alcance dos seus objetivos e da consolidação qualificada do SUAS.

A aproximação com o objeto da pesquisa se deu pela articulação entre a pesquisa teórica e a pesquisa empírica, a partir do exame das determinações da gestão em geral até impregná-la de elementos histórico-concretos materiais e ídeo-culturais, identificando os principais determinantes que configuram a administração no capitalismo, na esfera estatal, nas políticas sociais e no campo específico da assistência social.

Para tanto, esse caminho considerou o acúmulo de estudos produzidos sobre o arcabouço conceitual, ideológico e histórico das políticas sociais, da gestão contemporânea das políticas públicas, dos fundamentos sócio histórico, ético-político e metodológico do trabalho da gestão na esfera do Estado e das políticas sociais e na interface com a política de assistência social. Além da análise crítica de dados, avaliações e percepções que foram trazidas pela pesquisa empírica.

O estudo sobre este tema requereu o enfrentamento de muitos desafios, que merecem ser relatados por serem afetos à complexidade do seu objeto.

O primeiro desafio enfrentado foi a escassez de estudos acadêmicos sobre a gestão como componente do trabalho no campo da assistência social. Cabe afirmar que, não obstante os propósitos que conduziram este estudo, suas possíveis limitações, resultados, questões suscitadas e análises apresentadas, longe de serem conclusivas, revelam a necessidade de novos estudos e aprofundamentos sobre o tema, o que mereceria despertar mais interesse de pesquisas acadêmicas.

Outro desafio enfrentado foi a compreensão, intuitiva, de que para alcançar o propósito último deste estudo, ou seja, produzir conhecimento que possa contribuir para a qualificação da gestão da política de assistência social, precisaria construir neste estudo um processo analítico de “ressignificações”.

A primeira “ressignificação” relacionava-se à precisão conceitual da gestão e a compreensão de suas particularidades no contexto das políticas sociais e da esfera particular do Estado, objetivo geral deste estudo.

Dúvidas acerca do que trata a gestão, se a gestão da política de assistência social é uma administração de serviços e trabalhadores, se a gestão é uma visão burocrática e um reforço ao projeto político gerencialista, direcionaram as análises empreendidas sobre o tema.

Vimos, por meio deste estudo, que a atividade da gestão, em sua concepção mais geral, de “utilização racional de recursos para a realização de fins” (Paro, 2006, p.18), apresentada na primeira parte do segundo capítulo desta tese como uma atividade administrativa, permite ser tanto articulada com a ordem social vigente, quanto com a sua superação, imprimindo um caráter contraditório à gestão:

Esse seu [*da administração*] caráter contraditório, e em certo sentido progressista que estou procurando caracterizar, e que a coloca como co-participante da evolução histórica das forças produtivas e das relações de produção, se dá de maneira espontânea, necessária, ou, parafraseando Marx, independente da vontade dos homens.

Por isso é compatível tanto com um projeto revolucionário, de superação da estrutura social vigente, quanto com as forças conservadoras interessadas em manter tal estrutura. Nas sociedades de classes, em que o poder está confinado nas mãos da classe dominante para manter o *status quo* e perpetuar ou prolongar ao máximo seu domínio. O que não significa que ela não possa vir a concorrer para a transformação social em favor dos interesses das classes subalternas, desde que suas potencialidades sejam aproveitadas na articulação com esses interesses. Para isso, entretanto, é necessário que a atividade administrativa seja elevada de seu caráter espontaneamente progressista para uma práxis reflexivamente revolucionária. (Paro, 2006, p.32).

Vimos também que, muito embora caiba reconhecer que a administração numa sociedade de classes é uma forma de materializar a dominação de uma classe dominante, esta função não é inerente à administração em si, mas produto dos condicionantes da administração tipicamente capitalista.

Embora esteja inserida em um contexto capitalista, poderá haver proposições de gestão e de gestores democráticos, contraditórios à ordem do capital, comprometidos com a transformação das condições de vida das classes subalternas, na disputa pelo aprofundamento e universalização dos direitos sociais. Caminho a ser trilhado na busca pelo modelo de gestão democrático e participativo do SUAS.

A política social de assistência social, inserida no contexto das particularidades próprias às relações de forças sociais, econômicas e políticas brasileiras, será marcada pelas disputas, escolhas e orientações quanto às necessidades de reprodução social que serão objeto de provisão de proteção social, processados nos diferentes contextos histórico e político brasileiro.

Nesta perspectiva, ao longo de sua história, a gestão da assistência social será marcada por diferentes paradigmas presentes na história social e política brasileira, como o “patrimonialismo”, a “descentralização” e a proposta do modelo “democrático e participativo” do SUAS.

Outra “ressignificação” pretendida neste estudo foi a desvinculação da identificação da função da gestão com a de “representação política”, no sentido restrito de seu vínculo com a política partidária ou de um governo.

Como vimos no terceiro capítulo deste estudo, na história da assistência social brasileira este campo foi ocupado como um espaço de representação política (partidária ou de governo), fortemente marcado pela desprofissionalização, clientelismo, assistencialismo, familismo, persistente “primeiro-damismo” à frente dos órgãos gestores da política.

Por isso, tratamos de demonstrar que a gestão é um trabalho que, inserido no campo das políticas sociais, em específico na assistência social, exige muito rigor teórico-metodológico, habilidades e competências críticas dos seus operadores, mas não se limita ao cumprimento de responsabilidades técnico-operativas, organizacionais e institucionais da política (NOB/SUAS, 2012). Tem, também, dimensões política e ética, que permitem observar as decisões dos governos no atendimento às necessidades sociais dos cidadãos e seus compromissos - ou não! - em influir concretamente para a transformação da realidade da desigualdade social brasileira e a ampliação e garantia de direitos.

Cabe lembrar que, para a assistência social, o campo da gestão está inserido numa arena de disputas de projetos políticos, sob a qual lida com



diferentes forças e agentes na disputa por recursos e oportunidades para garantir o direito das classes subalternas. Trabalhar na gestão da política de assistência social requer, portanto, o comprometimento dos gestores com o enfrentamento dos muitos desafios que envolvem a execução desta política social no Brasil, dentre os quais está o de garantir a primazia da responsabilidade estatal na sua condução, se mantendo vigilante e resistente à adoção de soluções fora do setor público.

Nesta perspectiva, o trabalho da gestão precisa ser ressignificado para ser reconhecido como um campo de trabalho técnico e político. Talvez, inclusive, essa ressignificação seja um fator de estímulo ao maior interesse e escolha desta área como espaço ocupacional pelos profissionais trabalhadores do SUAS, ou seja, um passo premente para a qualificação desse sistema.

Ainda que a administração pública brasileira não preveja critérios específicos para a seleção e designação dos gestores das políticas públicas, como no caso da assistência social, cabe reconhecer que o modelo de gestão proposto pelo SUAS não prescinde da constituição de uma cultura profissional para a gestão da política de assistência social.

Além de buscar atribuir novos significados para este campo, este estudo procurou apresentar reflexões sobre o necessário comprometimento da gestão com o fortalecimento político e institucional da assistência social.

Para tanto, apresentamos e analisamos algumas estratégias que consideramos relevantes para o fortalecimento político e institucional da assistência social, a saber: a garantia do comando único na direção da política; o reordenamento da estrutura administrativa da gestão da política; a qualificação técnica e o compromisso ético e político dos gestores com os objetivos da assistência social; o fortalecimento da relação democrática entre a gestão estatal e a sociedade civil; e, ainda, a garantia da previsão legal do SUAS no âmbito da regulação municipal.

Além das estratégias citadas acima, que foram analisadas neste estudo, consideramos também fundamental a adoção de outras que apresentamos a seguir.

Para fortalecer política e institucionalmente a gestão da assistência social e o SUAS, os gestores da assistência social devem também desenvolver a

capacidade de articulação e negociação com os poderes constituídos, com todos os trabalhadores do SUAS e com municípios organizados.

Assim, devem estabelecer e fortalecer relações de parceria e confiança não apenas com as lideranças políticas, ou seja, prefeito e Câmara de Vereadores, mas também interagindo, dentre outros agentes, com a gestão das demais secretarias, com as instituições da rede privada do SUAS, com representantes do controle social (Conselho Municipal de Assistência Social, Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos) e o Ministério Público.

Após o trajeto da pesquisa e da exposição dos seus principais “achados”, consideramos que é necessário, ainda, aprimorar os sistemas informacionais da Rede SUAS para garantir o adequado monitoramento e avaliação do cumprimento das responsabilidades da gestão do SUAS, assim como melhor conhecer a institucionalidade da gestão da política de assistência social.

Observa-se, nos sistemas informacionais do SUAS, as seguintes insuficiências de informações que permitiriam aprofundar o conhecimento da institucionalidade da gestão e qualificariam, inclusive, as análises deste estudo:

O Cadastro Nacional do SUAS (CadSUAS) não permite extrair relatórios dos gestores e trabalhadores que atuam na gestão (por exemplo, funções, tempo de exercício na função, vínculo, escolaridade; por ano ou série histórica; áreas administrativas recomendadas para o SUAS).

O Censo SUAS Gestão Municipal, até o ano de 2016, não identifica os trabalhadores que atuam diretamente e exclusivamente na gestão. Considera também os que atuam nas unidades públicas, sem criar diferenciações. Não há também informações substantivas que permitam monitorar e avaliar o cumprimento de todas as responsabilidades previstas para a gestão municipal e outras ações que permitam avaliar a qualidade e resultados da gestão.

É também fundamental fortalecer o controle social do SUAS, por meio da implementação de processos de capacitação e de educação permanente para conselheiros de assistência social, para assegurar o conhecimento desejável para o cumprimento de suas responsabilidades no acompanhamento e apreciação dos atos da gestão da política.

Na mesma direção, é importante promover processos de capacitação e de educação permanente para gestores e demais operadores da gestão, para

assegurar o conhecimento desejável para o cumprimento de suas responsabilidades.

Outro aspecto relevante e que merece ser destacado diz respeito à necessidade de que órgãos de controle externo (Tribunais de Contas e Ministério Público) possam direcionar seus atos fiscalizatórios também para o cumprimento das responsabilidades da gestão da política de assistência social, para além da aplicação correta dos recursos públicos. A adoção desta medida garantiria que as demais atribuições, responsabilidades e ações da gestão da política estivessem, da mesma forma, sob maior capacidade de fiscalização e sujeitas a mecanismos de sanção, em caso de seus descumprimentos.

Desse modo, observa-se que é preciso avançar em novas estratégias, normativas e legislações, para aprimorar a gestão administrativa e organizacional dos órgãos gestores da política, tais como: exigência da constituição do regimento interno do órgão gestor; organograma institucional; exigência de apresentação anual ao órgão gestor estadual, do planejamento e relatório de gestão das ações da política de assistência social no município (para além de informações de prestação de contas de recursos, seus resultados alcançados e não alcançados), com a apreciação e aprovação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Seria importante que o Censo SUAS monitorasse estas ações.

É preciso, similarmente, aprimorar a normatização da equipe da gestão, com a indicação de escolaridade obrigatória de nível superior e quantidade mínima de profissionais para a gestão, a exemplo do que foi constituído para as unidades e serviços socioassistenciais do SUAS (NOB-RH/SUAS, 2006).

No âmbito da gestão da política de assistência social nos municípios do Estado do Rio de Janeiro, cabe reconhecer que seu desempenho não difere muito do desempenho nacional, com resultados que ainda apontam muitos desafios para a qualificação da institucionalidade e dos agentes públicos que atuam na gestão, sob os quais destacamos: o baixo percentual de regulamentação local do SUAS; baixa formalização das áreas administrativas essenciais para a gestão do SUAS; alguns gestores possuindo apenas nível médio; percepção da sociedade civil de forte centralização das decisões pelo gestor, não garantindo a implementação do modelo democrático e participativo do SUAS; posicionamento condescendente por parte da sociedade civil à permanência de primeiras damas como gestoras da política de assistência social.

Vale destacar, ainda, o crítico problema da interrupção e descontinuidade do cofinanciamento estadual para a implementação do SUAS nos municípios fluminenses até o ano de 2017. Muitos foram os relatos de apreensão pela interrupção de serviços, fechamento de equipamentos e demissões de profissionais durante a XI Conferência Estadual de Assistência Social.

Outro elemento a ser destacado refere-se à extinção da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH). O desmonte da sua estrutura técnica e administrativa impactou fortemente na qualificação da gestão municipal. Cabe afirmar que, antes desta medida, a SEASDH conseguia desempenhar um papel estratégico de mobilização e orientação dos municípios, promovendo reuniões mensais da CIB, que sempre contava com forte participação de gestores e demais trabalhadores da gestão municipal.

Por último, é preciso reconhecer os graves perigos da conjuntura atual para o SUAS e a garantia dos direitos.

É fato notório que, na sociedade brasileira, a cultura política ainda não se desvencilhou das forças políticas mais conservadoras do país que, aliadas ou alienadas aos interesses das relações capitalistas, sempre investem contra a garantia dos direitos sociais, conforme buscamos demonstrar.

Portanto, trabalhar na gestão da política de assistência social exige ainda o comprometimento dos gestores com a defesa intransigente da garantia do direito à assistência social, se mantendo resistente às forças políticas mais conservadoras, que desqualificam o trabalho da assistência social e os seus usuários.

Nesta perspectiva, urge que sejam envidados todos os esforços para garantir a continuidade da consolidação de nova cultura política e institucional para a gestão municipal da política de assistência social, a partir do caminho apresentado pelo SUAS.

Mas, neste cenário político atual do país e, ainda, no caso particular do Estado do Rio de Janeiro, não cabe esperar que os atuais governantes tomem esta decisão espontaneamente ou por reconhecimento.

É preciso a mobilização e aliança da sociedade civil, representada pelos trabalhadores do SUAS, entidades da rede privada e seus usuários, em torno das

agendas estratégicas desse sistema e firmemente contrários às agendas que remetam a seu retrocesso.

O SUAS inaugurou um novo estágio no movimento de mudança de paradigma da assistência social. É preciso que os gestores da assistência social se comprometam com este legado. Que avance o SUAS e nenhum direito a direito a menos!

## 8

### Referências bibliográficas

ACANDA, J. L. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2006.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARANTES, E. M. de M. Rostos de crianças no Brasil. In: Rizzini, I.; Pilotti, F. (Orgs.). **A arte de governar crianças**. São Paulo: Cortez, 2009, 2. ed.

ARCARY, V. O que significa ser de esquerda hoje? Entrevista ao jornal eletrônico **Esquerda Online**, em 20 de outubro de 2017. Disponível em: <<https://esquerdaonline.com.br/2017/10/20/o-que-significa-ser-de-esquerda-hoje/>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

ARRETCHE, M. O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência nas políticas públicas. In: VIANNA, M. L. W.; GERSCHMAN, S. (Orgs.). **A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003.

AYUIERO, J. La Política de los Pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo. **Cuadernos Argentinos**, Manantial. 2000.

BARBALET, J. M. **A cidadania**. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.

BECK, U. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo XXI Ed., marzo 2002.

BEHRING, E R; ALMEIDA, M. H. T. **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2010.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1997

BORJA, J. Persistencia, Crisis y renacimiento de los poderes locales. **Pensamiento Iberoamericano**, n. 5, Madrid, 1988.

BOSCHETTI, I. **Seguridade Social e trabalho**. Brasília: Editora UnB, 2008.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CEFESS/ABEPSS (Orgs.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BOSCHETTI, I.; TEIXEIRA, S. O. A Assistência Social após 20 anos de LOAS: fim da travessia do deserto? In: SOUZA E SILVA M. (Org.). **Gerontologia: Saúde, Assistência e Previdência**. 1. ed. Cuiabá: EdUFMT (Editora da Universidade Federal de Mato Grosso), 2014.

BOTTOMORE, T. **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 20, de 1º de julho de 1974**. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1970-1979/leicomplementar-20-1-julho-1974-372645-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 12 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm)>. Acesso em: 12 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995**. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/D1366.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm)>. Acesso em: 15 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Atendimento Integral à Família – PAIF**. Brasília, Ministério da Assistência Social, setembro, 2003.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, 2004.

\_\_\_\_\_. **Portaria MDS nº 80 de 02/04/2004**. Estabelece os critérios e procedimentos relativos à transferência de recursos financeiros para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, destinados à rede de Serviços Assistenciais de Ação Continuada. Disponível em: <[http://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-80-2004\\_188697.html](http://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-80-2004_188697.html)>. Acesso em: 15 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Portaria MDS nº 78, de 8 de abril de 2004**. Estabelece diretrizes e normas para a implementação do "Programa de Atenção Integral à Família - PAIF" e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia\\_social/portarias/2004/Portaria%20no%2078-%20de%208%20de%20abril%20de%202004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/portarias/2004/Portaria%20no%2078-%20de%208%20de%20abril%20de%202004.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2017.

BRASIL. **Lei no 10.954, de 29 de setembro de 2004.** Institui, no âmbito do Programa de Resposta aos Desastres, o Auxílio Emergencial Financeiro para atendimento à população atingida por desastres, residentes nos Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência, dá nova redação ao § 2º do art. 26 da Lei no 10.522, de 19 de julho de 2002, ao art. 2º-A da Lei no 9.604, de 5 de fevereiro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.954.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.954.htm)>. Acesso em: 15 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.085, de 19 de maio de 2004.** Define as ações continuadas de assistência social. Diário Oficial da União - Seção 1 - 20/5/2004, Página 3 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004.** Conselho Nacional de Assistência social (CNAS). Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia\\_social/resolucoes/2004/Resolucao%20CNAS%20no%20145-\\%20de%2015%20de%20outubro%20de%2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2004/Resolucao%20CNAS%20no%20145-\\%20de%2015%20de%20outubro%20de%2004.pdf)>. Acesso em: 12 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Portaria MDS nº 736, de 15 de novembro de 2004.** Estabelece procedimentos relativos à transferência regular e automática de recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais, destinados à rede de Serviços Socioassistenciais de Ação Continuada, para o exercício de 2005. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=187878>>. Acesso em: 15 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005.** DOU 25/07/2005. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica do SUAS** (versão oficial). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, 2005.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 6ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

\_\_\_\_\_. **Resolução CNAS n. 269, de 13 de dezembro de 2006.** Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2006/CNAS%202006%20-%20269%20-%2013.12.2006.doc/view>>. Acesso em: 15 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **CapacitaSUAS Volume 1.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS 2008a.

\_\_\_\_\_. **CapacitaSUAS Volume 2.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, 2008b.



BRASIL. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais do SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, 2009. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia\\_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS**: uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito Socioassistencial. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, 2011.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, 2006.

BRASIL. **Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012**, que apresenta a Norma Operacional Básica do SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, 2012.

\_\_\_\_\_. **CapacitaSuas - Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, 2013. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Caderno\\_GestaoFin\\_Suas.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Caderno_GestaoFin_Suas.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Resolução CNAS nº 18, de 15 de julho de 2013**. Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2013/resolucoes-cnas-2013/>>. Acesso em: 15 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Resolução CNAS nº 28, de 14 de outubro de 2014**. Altera a Resolução CNAS nº 8, de 16 de março de 2012, que institui o Programa Nacional de Capacitação do SUAS e aprova os procedimentos e critérios para adesão dos Estados e do Distrito Federal ao cofinanciamento federal. Disponível em: <[www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2014/cnas-2014/](http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2014/cnas-2014/)>. Acesso em: 15 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Resolução CNAS nº 05, de 21 de maio de 2015**. Aprova o Relatório de Execução Orçamentária e Financeira do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), exercício de 2015 - 1º trimestre. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2015/resolucoes-cnas-2015/>>. Acesso em: 15 maio 2017.

BRASIL. **Resolução CNAS nº 15, de 23 de agosto de 2016**. Recomenda que todas as propostas de criação e implantação e/ou alteração de serviços, programas, projetos e benefícios da Política de Assistência Social sejam apreciados e aprovados pelos Conselhos de Assistência Social em suas respectivas esferas. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2016/resolucoes-2016/>>. Acesso em: 15 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Resolução CNAS nº 17, de 21 de setembro de 2016**. Altera o art. 1º da Resolução nº 32, de 28 de novembro de 2011, do Conselho Nacional de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2016/resolucoes-2016/>>. Acesso em: 15 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026)** - “Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as”. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/II\\_Pla\\_no\\_Decenal\\_AssistenciaSocial.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/II_Pla_no_Decenal_AssistenciaSocial.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 95, de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda à Constituição Nº 241-A, de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1495741&filename=Tramitacao-PEC+241/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1495741&filename=Tramitacao-PEC+241/2016)>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BROTTO, M. E. **Assistência Social: História e Cultura Política**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2015.

CAMPOS, E. B. A participação dos trabalhadores nas instâncias do Sistema Único de Assistência Social – SUAS: perspectivas e limites. In: **Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em Pauta**. Ministério de Desenvolvimento Social/Secretaria Nacional de Assistência Social. (Org.). Brasília: Gráfica e Editora Brasil, 2015.

CARDOSO DE MELLO, J. M. I.; NOVAIS, F. A. **Capitalismo tardio e sociabilidade moderna**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

CARNOY, M. **Estado e Teoria política**. 2. ed. Campinas: Papyrus, 1988.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CHAUÍ, M. **A ideologia da competência**. São Paulo: Autêntica e Fundação Perseu Abramo, 1989.

\_\_\_\_\_. Entrevista à **Folha de São Paulo**, em 21 de setembro de 2005. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u72595.shtml>>. Acessado em 10 dez. 2017.

COSTA, F. L. da. Relações Estado-Sociedade no Brasil: representações para uso de reformadores. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, 2008, p. 161-199.

COUTINHO, C. N. Notas sobre cidadania e modernidade. **Revista Praia Vermelha**, nº 1, Rio de Janeiro, 1997.

CRUS, J. F. da et al. **Gestão do trabalho e educação permanente do SUAS em pauta**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

DI GIOVANNI, G. Texto publicado no blog do autor, disponível em: <<http://geradigiovanni.blogspot.com>>, em 2008.

DRAIBE, S.; AURELIANO, L. A especificidade do welfare state brasileiro. In: MPAS/CEPAL. **Economia e Desenvolvimento**. Projeto: A Política Social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Reflexões sobre a natureza do bem-estar. Brasília, 1989.

ENGELS, F. **A Dialética da Natureza**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

\_\_\_\_\_. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

ESPING-ANDERSEN, G. As Três Economias Políticas do Welfare State. **Revista Lua Nova**, n. 24, setembro, 1991.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos sociales de las economías postindustriales**. Barcelona: Ariel, 2000.

FAGNANI, E. **O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015)**. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 308, jun. 2017.

FALEIROS, V. P. **Estratégias Em Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1997.

FAORO, R.; FAORO, R. Façamos a revolução antes que o povo a faça. **Isto É/Senhor**. São Paulo, n. 1036, p.23, 26 jul. 1989.

FAYOL, J. H. **Administration industrielle et generale**: prévoyance, organisation, commandement, coordination, controle (in French), Paris, H. Dunod et E. Pinat, 1916.

FIORI, J. L. **O desajuste mundial e a modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp/Fundap, 2015. v. 1, 1065 p. [1. ed. São Paulo: Fundap/Imprensa Oficial, 2013].

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984a.

\_\_\_\_\_. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984b.

\_\_\_\_\_. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do cárcere**. Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, v. 2.

HARVEY, D. **Para entender o capital**. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2013.

HOBBS, T. **Leviatã**: ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1988.

HOLZMANN, R.; STEEN, J.. **Gestão dos Riscos Sociais (GRS)**. Documento de Trabalho Nº. 0006, Washington, D.C. Banco Mundial, 2000.

IAMAMOTO, M. A Questão Social no capitalismo. **Temporalis**, Ano II, n.3, p.09-32. 2. ed. Brasília: ABEPSS, Gráfica Odisséia, 2009.

\_\_\_\_\_. O Serviço Social na cena contemporânea. In: CFESS e ABEPSS (orgs). **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS / ABEPSS, 2010.

IANNI, O. **Origens agrárias do Estado brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

\_\_\_\_\_. O Ensino das Ciências Sociais no 1º e 2º graus. **Cad. CEDES** [online]. 2011, v. 31, n. 85, p.327-339.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais** – Perfil dos Municípios Brasileiros – Assistência Social. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais** – Perfil dos Municípios Brasileiros – Assistência Social. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais** – Perfil dos Municípios Brasileiros – Assistência Social. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). 2016

KOGA, D. Territórios de vivência em um país continental. **Serviço Social & Saúde**, v. 14, n. 1, 2015.

LAFER, C. **O Sistema Político Brasileiro**. São Paulo: Perspectiva, 1978.

LIMA, H. F. **O modelo de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e seus desafios à garantia dos direitos sociais**. (Dissertação de mestrado). Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/11351>>. Acesso em: 20 maio 2017.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. Livro II. São Paulo: Boitempo, 2014.

\_\_\_\_\_. **Crítica da filosofia do direito de Hegel (1843)**. Tradução de Rubens Enderle e Leonardo de Deus. 2. ed., revista, São Paulo: Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_. **Sobre a questão judaica (1843)**. Apresentação [e posfácio] Daniel Bensaïd; tradução Nélio Schneider, [tradução de Daniel Bensaïd, Wanda Caldeira Brant]. - São Paulo: Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_. **Para a crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

\_\_\_\_\_. **Grundrisse**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011.

\_\_\_\_\_. **O capital: crítica da economia política**. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2013.

MERCADANTE, A.; TAVARES, M.C. Eixos de um novo modelo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. Debate: Um outro Brasil é possível. **Teoria e Debate**, n. 49. 2001.

MESTRINER, M. L. A intrincada relação histórica entre a Assistência Social e a Filantropia no Brasil. In: STUCHI, C.; PAULA, R.; PAZ, R. (Orgs.). **Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado**. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

MÉSZÁROS, I. **Marx: a teoria da alienação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

\_\_\_\_\_. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MIOTO, R. C. Orientação e acompanhamento social a indivíduos, grupos e famílias. In: CEFESS/ABEPSS (Org.) **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

MONTANO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, classes e movimento social**. v. 5. São Paulo: Cortez, 2011.

MOTA, A. E. (Org.). **O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. 2. ed. revista e ampliada. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, J. P. Cinco notas a propósito da “Questão Social”. **Temporalis**, Brasília: APEPSS/Grafine, 2001. NEVES, Angela Vieira. **Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Grama, 2008.

NEVES, A. V. Os desafios da representação da sociedade civil nos arranjos participativos: em xeque a questão do controle social. In: **Democracia, sociedade civil e serviço social: uma perspectiva crítica**. Brasília: UnB, 2012, p. 109-122.

NOGUEIRA, M. A. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n. 52, jun. 2003, p. 185-202.

\_\_\_\_\_. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, F. **A questão do Estado: vulnerabilidade social e carência de direitos**. São Paulo: Abong, 1995.

OLIVEIRA, F. M. **Construção de Identidades coletivas de sujeitos sociais**. In: ANAIS DO XIII CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. Recife: UFPE, 2007.

OLIVEIRA, H. M. J. Cultura política e assistência social: desafios à consolidação de uma singular política pública no âmbito da proteção social. In: **Revista Ser Social**, n. 12, Brasília, janeiro-junho 2003.

PARO, V. H. **Administração Escolar**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Gestão Democrática da Escola Pública**. São Paulo: Cortez, 2006.

PEREIRA, P. A. **Assistência Social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

\_\_\_\_\_. Questão social, serviço social e direitos de cidadania. Brasília, **Temporalis**, APEPSS/Grafine, 2000.

\_\_\_\_\_. Mudanças estruturais, política social e papel da família. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M. C. (Org.). **Política Social, família e juventude**. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. **Política social**: temas & questões. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, P. A.; STEIN, R. H. Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, I. et al. (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

PIERSON, C. **Beyond the Welfare State?** Cambridge: Polity Press, p. 102 a 140. Resumo de Potyara A.P.Pereira, a partir da tradução do texto original, 1991.

PISÓN, J. M. Las Transformaciones del Estado: del Estado Protector al Estado de Seguridad. In: Ma. Jose Bernuz Beneitez y Ana Isabel Pérez Cepeda (orgs.). **La Tensión entre Libertad y Seguridad** – Uma aproximación socio-jurídica. La Rioja: Universidad de la Rioja, 1999.

RAICHELIS, R. Prefácio. In: STUCHI, C.; PAULA, R.; PAZ, R. (Orgs.). **Assistência Social e Filantropia**: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado. Prefácio. p.15-20. São Paulo: Giz Editorial, 2011.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Acompanhamento familiar na política de assistência social**: uma proposta de metodologia para o Estado do Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. **Cadernos da Assistência Social**. Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. **Cadernos da Assistência Social**. Rio de Janeiro, 2013.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Diretrizes da Política de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro** – ciclo de seminários regionais. Secretaria de Estado de Ação Social, Esporte e Lazer do Rio de Janeiro, 1999.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes da Política de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro**. Secretaria de Estado de Ação Social, Esporte e Lazer do Rio de Janeiro, 1999a.

\_\_\_\_\_. **Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF)** – seminário de capacitação para a operacionalização do PAIF. Texto de Apoio. Secretaria de Estado de Ação Social, Esporte e Lazer do Rio de Janeiro, 1999b.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Implementação do Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF)**. Secretaria de Estado de Ação Social, Esporte e Lazer do Rio de Janeiro, 1999c.

\_\_\_\_\_. **Plano Estadual de Capacitação e Educação Permanente do SUAS (2012-2015)**, 2012.

\_\_\_\_\_. **Proposta Conceitual do PAIF**. Rio de Janeiro. Secretaria de Estado da Família e da Assistência Social, 2005.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 42.725 de 29 de novembro de 2010**. Dispõe acerca da transferência de recursos financeiros a serem repassados do Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS para os fundos municipais de assistência social, de acordo com a Lei nº 8.743, de 07 de dezembro de 1993, e dá outras providências. DOERJ de 30 de novembro de 2010.

RIZZINI, I. **Assistência à infância no Brasil**: uma análise de sua construção. Rio de Janeiro: EDUSU, 1993.

RIZZINI, I.; PILOTTI, F. **A arte de governar crianças**. São Paulo: Cortez, 1995.

RIZZOTTI, M. L. A. Aliança Estratégica Entre os Trabalhadores e os Usuários do SUAS. In: Ministério de Desenvolvimento Social/Secretaria Nacional de Assistência Social. (Org.). **Gestão do Trabalho no Âmbito do SUAS**: uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial. Brasília: Gráfica e Editora Brasil, 2011.

ROUSSEAU, J.J. **Do contrato social**. Ensaio sobre a origem das línguas; Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens; Discurso sobre as ciências e as artes. São Paulo: Abril Cultural, 1967. (Coleção Os Pensadores).



SALES, T. **Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira: trama das desigualdades, drama da pobreza no Brasil** (Tese de doutorado). Unicamp, 1993. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_25/rbcs25\\_02.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_25/rbcs25_02.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2016.

SANT'ANNA, V. Administração. In: **Dicionário de Políticas Públicas**. 2. ed. São Paulo, Editora da Unesp; Fundap, 2015, p. 47-51.

SANTOS, J. S. **Questão social**: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SENNA, M. C. M. (Org.). **Sistema Único de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro**: experiências locais. Gramma, Rio de Janeiro, 2016.

SILVA, V. P.; FERREIRA, A. S. M. (Orgs.). **Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**: questões contemporâneas. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, 2016.

SILVEIRA, J. I. Gestão do Trabalho: concepção e significado para o SUAS. In: **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS**: uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial. Ministério de Desenvolvimento Social/Secretaria Nacional de Assistência Social. (Org.). Brasília: Gráfica e Editora Brasil, 2012.

\_\_\_\_\_. Profissões e trabalho social no Sistema Único de Assistência Social: significado histórico e projeto construído. In: **Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em Pauta**. Ministério de Desenvolvimento Social/Secretaria Nacional de Assistência Social. (Org.). Brasília: Gráfica e Editora Brasil, 2015.

SIMIONATTO, I. A influência do pensamento de Gramsci no serviço social brasileiro. **Trilhas**, v.2, n.1. p. 7-18. Belém, 2001.

SOUZA, J. **A tolice da inteligência brasileira**: ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: LeYa, 2015.

\_\_\_\_\_. Entrevista publicada no Jornal O Globo, 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/a-desigualdade-mais-grave-que-corrupcao-18054916#ixzz5COvhk900>>.

SOUZA FILHO, R.; GURGEL, C. **Gestão democrática e serviço social**: princípios e propostas para a intervenção crítica. São Paulo: Cortez, 2016.

SOUZA FILHO, R. **Estado, Burocracia e Patrimonialismo no desenvolvimento da Administração Pública Brasileira**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Escola de Serviço Social/UFRJ, 2006.

SPOSATI, A. Assistência social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 10, 2007.

TAYLOR, F. W. **The Principles of Scientific Management** (1911). New York, NY, USA and London, UK: Harper & Brothers.

TENÓRIO, F. G. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 4, 1997.

VÁZQUEZ, A. S. **Filosofia da práxis**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; revisão técnica Gabriel Cohen. Brasília, DF: UnB: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999a.

\_\_\_\_\_. A objetividade do conhecimento nas Ciências Sociais. In: \_\_\_\_\_. **Metodologia das Ciências Sociais**, Parte 1. São Paulo/Campinas: Editora Cortez, Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1999b.

WILSON, W. **Governo do Congresso, um estudo sobre política americana**. Boston: Houghton, Mifflin and Company. 1885. Disponível em: <[https://translate.google.com.br/translate?hl=pt-BR&sl=en&u=https://en.wikipedia.org/wiki/Woodrow\\_Wilson&prev=search](https://translate.google.com.br/translate?hl=pt-BR&sl=en&u=https://en.wikipedia.org/wiki/Woodrow_Wilson&prev=search)>. Acesso em: 13 maio 2016.

WORLD B. **A Note on Principles and Good Practices in Social Policy**, Washington, D.C. (documento mimeografado), abril, 1999.

\_\_\_\_\_. **Managing the Social Dimension of Crisis** – Good Practices of Social Policy, Washington, D.C. (documento mimeografado), septiembre, 1999.

YAZBEK, M. C. **A política social brasileira nos anos 90**: refilantropização da questão social. São Paulo: Abong, 1995.

\_\_\_\_\_. Os fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social brasileiro na contemporaneidade. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ ABEPSS, 2009.

## 9 Apêndices

### 9.1.

#### Apêndice 1 – Entrevista com Gestores(as)/ Secretários(as)/ Subsecretários(as) Municipais da Política de Assistência Social

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA  
DO RIO DE JANEIRO



Entrevista com Gestores(as)/Secretários(as)/Subsecretários (as) Municipais da Política de Assistência Social

1. **Município:** \_\_\_\_\_
  2. **Idade:** \_\_\_\_\_ **Sexo:** (A) Feminino ( B ) Masculino
  3. **Há quanto tempo exerce a função de gestor (a) da assistência social neste município? (Marque X)**  
(A) Menos de 01 ano (E) Entre 04 a 6 anos  
(B) Entre 01 e 02 anos (F) Entre 06 a 08 anos  
(C) Entre 02 e 03 anos (G) Mais de 08 anos  
(D) Entre 03 e 04 anos
  4. **Carga horária semanal de trabalho na função de gestor:** \_\_\_\_\_
  5. **Possui experiência de gestão em outra política pública?**  
(A) Não (B) Sim. Qual? \_\_\_\_\_
  6. **Escolaridade:**  
(A) Fundamental Completo (E) Superior Completo - Curso: \_\_\_\_\_  
(B) Ensino Médio Incompleto  
(C) Ensino Médio Completo (F) Pós-Graduação-Curso: \_\_\_\_\_  
(D) Superior Incompleto
  7. **Acumula a função de gestor(a) da assistência social com outro trabalho?**  
(A) Não (B) Sim Qual? \_\_\_\_\_
  8. **Qual era a sua relação com o governo municipal antes de assumir o cargo (admite mais de uma resposta):**  
(A)Parentesco/Pessoal. Qual? \_\_\_\_\_ (C)Profissional. Qual? \_\_\_\_\_  
(B) Política. Qual? \_\_\_\_\_ (D)Outra – Qual? \_\_\_\_\_
  9. **Vínculo da sua função (admite mais de uma resposta)**  
(A) Concursado (D) Cedido  
(B)Contratado por tempo determinado (E)Terceirizado  
(C) Comissionado
  10. **Você conta com assessores/diretores/coordenadores que trabalham com você na gestão?**  
(A) Não (B) Sim. Quantas pessoas? \_\_\_\_\_
  11. **Com que grau de autonomia você realiza o seu trabalho?**  
(A) Total autonomia  
(B) Relativa autonomia  
(C) Nenhuma autonomia  
Comente sua resposta: \_\_\_\_\_
  12. **Como avalia o apoio que recebe da Procuradoria do seu município:**  
(A) Insatisfatório (B) Razoável (C) Satisfatório (D) Excelente
  13. **Como avalia o apoio que recebe da Controladoria do seu município:**  
(A ) Insatisfatório (B) Razoável (C) Satisfatório (D) Excelente
  14. **Como avalia o trabalho do Conselho de Assistência Social:**  
(A) Insatisfatório (B) Razoável (C) Satisfatório (E) Excelente
  15. **Como você avalia o seu conhecimento da política de assistência social ANTES de assumir a gestão:**  
(A) Insatisfatório (B) Razoável (C) Satisfatório (D) Excelente
  16. **Na maioria das vezes, você toma as decisões da gestão: (Marque X; admite mais de uma resposta)**  
(A) Sozinho (a) (D) Com os trabalhadores da gestão e dos  
(B) Com o governo serviços socioassistenciais  
(C) Com os trabalhadores da gestão (E) Com o CMAS  
(F) Outro. Quem? \_\_\_\_\_
- Comente: \_\_\_\_\_

17. Em sua opinião: (Marque X; admite mais de uma resposta)

- O gestor (a) da Assistência Social é:

(A) Representante político (B) Trabalhador do SUAS (C) Ambos

Por quê? \_\_\_\_\_

- Quais critérios devem ser utilizados para a seleção dos gestores da política de Assistência Social:

(A) Confiança do governo

(B) Escolaridade superior

(C) Experiência de trabalho na área social

(D) formação profissional

(E) Outro: Qual? \_\_\_\_\_

Por que? \_\_\_\_\_

- A nomeação de uma primeira-dama ou de outro parente do governante para o cargo de gestor (a) da assistência social deveria ser proibida:

(A) Concordo totalmente (B) Concordo parcialmente (C) Discordo

Por quê? \_\_\_\_\_

18. Quais são os objetivos da política de assistência social? (Marque X; admite mais de uma resposta)

(A) Ajudar a quem dela necessitar

(B) A defesa de direitos

(C) Proteção Social

(D) Vigilância Socioassistencial

(E) Distribuição de renda

(F) Geração de trabalho e renda para pessoas em situação de vulnerabilidade

(G) Segurança alimentar

19. Quais situações você considera que deva levar ao conhecimento e deliberação do CMAS? (Marque X; admite mais de uma resposta)

(A) Orçamento anual do Fundo Municipal de Assistência Social

(B) Planejamento anual das ações da secretaria

(C) Implantação de novos serviços, unidades e parcerias

(D) Execução físico e financeira do Fundo Municipal de Assistência Social (prestação de contas)

(E) Relatório anual da gestão

(F) Fechamento de unidades e serviços

(G) Monitoramento e avaliação dos serviços

(H) Planejamento de ações intersetoriais

(I) Processos seletivos para contratação de profissionais para o SUAS

20. Como você define o trabalho do gestor(a) da política de assistência social e do SUAS? \_\_\_\_\_

## 9.2.

## Apêndice 2 – Entrevista sobre a Gestão da Política de Assistência Social

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA  
DO RIO DE JANEIRO



## Entrevista sobre a Gestão da Política de Assistência Social

1. **Município:** \_\_\_\_\_
2. **Qual é a sua participação na política de assistência social neste município? (Marque X)**

(A) Trabalhador da rede Socioassistencial pública	(E) Conselheiro - Representante dos Usuários
(B) Trabalhador da rede Socioassistencial privada	(F) Conselheiro - Representante das Entidades
(C) Trabalhador da gestão	(G) Usuário/beneficiário
(D) Conselheiro de Assistência Social	(H) Outro _____
3. **Como avalia o desempenho da gestão da política de assistência social do seu município:**  
(A) Insatisfatório (B) Razoável (C) Satisfatório (D) Excelente
4. **A quais causas/fatores você atribui o resultado acima?**  
(A) Capacidade técnica do gestor (a) (B) Incapacidade técnica do gestor (C) Apoio político (D) Falta de apoio político (E) Sofre interferências políticas (F) Não sofre interferências políticas (G) A gestão conta com profissionais qualificados (H) A gestão não conta com profissionais qualificados.
5. **Como avalia a relação da gestão com o CMAS:**  
(A) Insatisfatório (B) Razoável (C) Satisfatório (D) Excelente
6. **Como avalia o trabalho do CMAS:**  
(A) Insatisfatório (B) Razoável (C) Satisfatório (D) Excelente
7. **Como avalia o conhecimento do gestor sobre a política de assistência social ao assumir a gestão da Assistência Social:**  
(A) Insatisfatório (B) Razoável (C) Satisfatório (D) Excelente
8. **Na maioria das vezes, como a gestão de seu município decide as questões da Assistência Social:**  
(A) Sozinho(a) (B) Com o governo (C) Com os trabalhadores da gestão (D) Com os trabalhadores da gestão e dos serviços socioassistenciais (E) Com o CMAS (F) Outro: \_\_\_\_\_
9. **Em sua opinião: (Marque X; admite mais de uma resposta)**
  - O gestor (a) da Assistência Social é:  
(A) Representante político (B) Trabalhador do SUAS (C) Ambos  
Por quê? \_\_\_\_\_
  - Quais critérios devem ser utilizados para a seleção dos gestores da política de Assistência Social:  
(A) Confiança do governo  
(B) Escolaridade superior  
(C) Experiência de trabalho na área social  
(D) formação profissional  
(E) Outro: Qual? \_\_\_\_\_  
Por que? \_\_\_\_\_
  - A nomeação de uma primeira-dama ou de outro parente do governante para o cargo de gestor (a) da assistência social deveria ser proibida:  
(A) Concordo totalmente (B) Concordo parcialmente (C) Discordo  
Por quê? \_\_\_\_\_
10. **Qual a importância do trabalho da gestão da política de Assistência Social?**  
\_\_\_\_\_

## 9.3.

## Apêndice 3 – Termo de Consentimento da Entrevista



Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
 Departamento de Serviço Social  
 Programa de Pós-Graduação em Serviço Social  
 Pesquisa: O trabalho da gestão da política de assistência social (título provisório)  
 Pesquisador: Helena Ferreira de Lima  
 Profª Orientadora: Inez Terezinha Stampa

## TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

1. Natureza da pesquisa: Você está sendo convidado(a) a participar desta pesquisa que tem como finalidade analisar o campo de trabalho da gestão municipal da política de assistência social.

2. Sobre a entrevista: serão realizadas entrevistas com roteiro de questões abertas e fechadas, organizados em vinte questões. Caso você autorize, a entrevista será gravada para facilitar e tornar mais fidedigno o registro das informações prestadas.

3. Confidencialidade: todas as informações coletadas durante a entrevista são estritamente confidenciais. Somente a pesquisadora e a orientadora terão conhecimento do inteiro teor das entrevistas. No entanto, trechos das mesmas poderão ser utilizados na apresentação dos resultados da pesquisa, mas você não será identificado.

4. Benefícios: ao participar desta pesquisa você não terá benefícios diretos. Entretanto, esperamos que este estudo traga informações importantes sobre o campo de trabalho da gestão municipal da política de assistência social e do SUAS.

5. Contatos: a qualquer momento você poderá desistir de participar, sem qualquer prejuízo para você. Caso queira informações ou esclarecimentos sobre este estudo, você poderá solicitá-los pelo e-mail [helenafdelima@gmail.com](mailto:helenafdelima@gmail.com) ou pelo telefone 021-98904.0855. Minha orientadora e eu estaremos à disposição para informações que não tenham ficado claras.

6. Riscos: todas as providências serão tomadas para que nem você e nem seu município sejam identificados.

Você receberá uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (Conep).

Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento de forma livre para participar desta pesquisa. Portanto, leia por favor, todos os itens acima e preencha os que se seguem:

---

Após a leitura e explicação recebida, acredito ter sido suficientemente esclarecido(a) a respeito das informações que li ou que foram lidas para mim, a respeito do estudo O TRABALHO DA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

Ficaram claros para mim quais são os propósitos do estudo, os procedimentos a serem realizados, seus desconfortos e riscos. Concordo voluntariamente em participar deste estudo e poderei retirar o meu consentimento a qualquer momento, sem penalidades ou prejuízo.

Rio de Janeiro, de de .

\_\_\_\_\_  
 Nome e assinatura do entrevistado

\_\_\_\_\_  
 Helena Ferreira de Lima - pesquisador