

Universidade Federal de Juiz de Fora  
Pós-Graduação em Serviço Social  
Mestrado em Serviço Social

Ana Paula Oliveira Silva

**GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL:  
O ESTADO DA ARTE NOS ANAIS DO XI ENPESS E XII ENPESS**

Juiz de Fora/MG

2011

Ana Paula Oliveira Silva

**Gestão da Assistência Social:  
O Estado da Arte nos Anais do XI ENPESS e XII ENPESS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho

Juiz de Fora/MG

2011

Silva, Ana Paula Oliveira.

Gestão da assistência social: o estado da arte nos anais do XI ENPESS e XII ENPESS / Ana Paula Oliveira Silva. – 2011.  
144 f.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social)—Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.

1. Assistência social. 2. Democratização. I.Título.

CDU 364.3

*Aos meus pais, Adão e Iracema, o presente mais precioso que recebi de Deus.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço sempre primeiro, exclusivo e principalmente a Deus por ter me permitido sonhar, viver e concretizar mais este sonho. Obrigada Senhor da minha vida pela saúde, sabedoria, ânimo e inteligência para concluir esta etapa. Obrigada por ter me concedido muito mais do que eu merecia, por sua Graça e Misericórdia se renovarem a cada manhã na minha vida.

Agradeço aos meus pais pelo apoio emocional e financeiro. As suas orações de “joelhos” que me sustentam de “pé”. Foi a vida de luta e honestidade de vocês que me impulsionaram rumo ao Serviço Social. Não sou digna do amor incomparável que recebo de vocês, me constrange. Vocês sempre serão os maiores e melhores exemplos de referência para o meu viver. Obrigada por sempre acreditarem que eu sou a menina mais inteligente e crítica do mundo!(risos). Eu dizimaria a minha própria vida por amor a vocês!

Agradeço ao meu irmão, Carlos Eduardo, por compartilhar comigo todos os momentos de inquietação, indignação e desespero que envolvem o processo do mestrado. Meu sempre melhor irmão!

Agradeço ao meu amado esposo Josías por sua excelência em servir e entender a minha ausência sempre que o mestrado era um intruso na nossa convivência(risos). O seu apoio e compreensão foram fundamentais nesse processo. Com você eu descobri que é “possível viver só, mas num mundo sem verdade”.

Agradeço ao doutor e mestre Rodrigo de Souza Filho por sempre ter ouvidos atentos aos meus mais profundos paradigmas teórico-metodológicos(risos). Você é meu exemplo de criticidade e docência que formaram grande parte do meu “caráter acadêmico”.

Agradeço a professora e amiga Carina Berta Moljo pela sempre disponibilidade em me ajudar e pelas mais sinceras orientações.

Agradeço ao professor Carlos Montaña e a professora Édina Meireles de Souza pela disponibilidade em aceitar o convite para compor a banca de defesa deste trabalho, me auxiliando e contribuindo neste processo de conhecimento.

Agradeço a TODOS os professores e servidores da Faculdade de Serviço Social da UFJF. Vocês foram essenciais nesta minha caminhada.

Agradeço as bolsistas Ester e Marina que além de contribuírem na construção deste trabalho, foram ótimas companheiras “pra jogar conversa fora”.

Agradeço aos companheiros da turma de mestrado 2009-2011 por acreditarem junto comigo que a sala de aula é sempre um momento de aprendizado e muita diversão.

Agradeço a amiga Sandra pelos momentos de intimidade intelectual. Por me suportar na convivência diária (tarefa árdua) e por me ajudar a suportar melhor os cariocas(risos). Obrigada por me preparar para a vida de dona de casa vindoura.(risos). O nosso tempo ‘naquele apartamento’ foi de uma preciosidade tamanha. A sua inteligência é admirável!

Agradeço a amiga Antoniana que corajosamente enfrentou comigo um mestrado logo após a graduação (com controvérsias). Sem contar os seus vídeos que sempre interrompiam minha produção acadêmica(risos). Você é sinônimo de companheirismo!

Agradeço aos meus eternos e melhores amigos quem fiz em Juiz de Fora. Vocês são os responsáveis pelo enorme amor que cultivo por essa cidade. Se me tornei alguém um pouco melhor foi porque vocês foram peça nodal nesse desenvolvimento. A saudade que já sinto de vocês parece não ter fim...Mas certa de que os reencontrarei na eternidade!

Agradeço a você leitor que se interessou pela temática. Obrigada pela credibilidade ao ler o meu trabalho.

Agradeço a minha ganância contínua em relação ao aprendizado. É ela que me impulsiona rumo ao doutorado mesmo sabendo que momentos estressantes me esperam lá (...).

## RESUMO

A Política de Assistência Social no Brasil assume configurações específicas. A Constituição Federal de 1988 é o marco desta política, visto que é partir de então que a assistência social integra o tripé da seguridade social. Com a aprovação da LOAS(1993), PNAS(2004) e NOB/SUAS(2005) a assistência social começa a traçar seu caminho de política pública de direito. Entretanto este processo é tensionado pela reconfiguração que o neoliberalismo traz aos elementos conservadores e tradicionais. Neste sentido a política de assistência social assume a centralidade na erradicação da pobreza e na diminuição das desigualdades sociais. A prevalência dos programas de transferência de renda, seletivos, focalizados e compensatórios, baseados em ações emergenciais e fragmentadas, caracterizam a assistência rumo aos padrões da política social neoliberal. Essas determinações orientam a gestão social no Brasil. O objetivo deste trabalho então é analisar o que se tem produzido a respeito o processo de gestão da assistência social, tendo em vista as formas e significados que este processo têm assumido num contexto de profundas transformações processadas na sociedade capitalista contemporânea. Para tanto averiguaremos nos anais do XI ENPESS e XII ENPESS se as produções a respeito da “gestão social” tem considerado a estrutura administrativa das políticas sociais como potencialidade no fortalecimento do processo de democratização na sociedade capitalista.

**Palavras-chaves:** Assistência Social, Gestão, Democratização

## **ABSTRACT**

In Brazil, Social Assistance policy is very specific. The 1988 Constitution is the cornerstone of this policy, since it caused social assistance to be part of the tripod of social security. With the approval of LOAS (1993), PNAS (2004) and NOB/SUAS (2005), social assistance started its trajectory as a public policy of law. However, this process was disturbed by the changes that neoliberalism brought to traditional and conservative elements. Therefore, social assistance policy takes the central role in eradicating poverty and reducing social inequalities. The prevalence of income transfer programs, which are selective, limited and compensatory, based on emergency and fragmented activities, characterizes neo-liberal social policy trends. These determinations guide social management in Brazil. The present work aims to analyze the production on the process of managing social assistance, due to the forms and meanings of this process in a context of profound changes in the contemporary capitalist society. For this purpose, we will investigate, in the annals of the XI ENPESS and XII ENPESS, if the production related to "social management" has considered the administrative structure of social policies as a potential tool for the strengthening of the democratization process in the capitalist society.

**Keywords:**Social Assistance, Management, Democratization

## SUMÁRIO

<b>1 APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2 O PROCESSO DE GESTÃO NO ESTADO BRASILEIRO</b> .....	<b>15</b>
2.1    O conceito de administração geral .....	17
2.2    O fenômeno burocrático .....	22
2.2.1    Determinações da burocracia.....	24
2.2.2    Burocracia e aprofundamento de direitos .....	31
2.3    Processo de administração no Estado brasileiro.....	36
<b>3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL</b> .....	<b>58</b>
3.1    O histórico da assistência social no Brasil.....	58
3.2    Descentralização político-administrativo: irmã caçula da democracia ou filha bastarda do neoliberalismo?.....	83
3.3    Cultura do Atraso: A pedra no sapato da Política de Assistência Social .....	93
<b>4 O ESTADO DA ARTE DO DEBATE SOBRE GESTÃO NO SERVIÇO SOCIAL: ANAIS DO XI E XII ENPESS</b> .....	<b>98</b>
4.1    Perspectiva teórico-metodológica.....	98
4.2    Desvendando o “estado da arte” .....	99
4.3    Caminho metodológico .....	100
4.4    Eixos de análise .....	104
4.5    Análise dos Dados .....	106
<b>5 À GUIA DE CONCLUSÃO</b> .....	<b>133</b>
<b>6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>142</b>

## 1 APRESENTAÇÃO

O que instigou este estudo a respeito desta temática foi o meu interesse e proximidade material com o processo de gestão da assistência social. Na graduação, fui bolsista de extensão e estagiária em um município de pequeno porte I. Baseado nesta experiência e em outros elementos foi elaborado, juntamente com outras 3(três) colegas de graduação, o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) “Política de Assistência Social: implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios de pequeno porte – Lima Duarte e Simão Pereira”. Fruto deste processo de elaboração do TCC surgiram vários questionamentos acerca das possibilidades do processo de gestão rumo a democratização. Além disso, a participação em congressos, conferências, debates, estudos acadêmicos e a proximidade com a Tese de Doutorado do professor Doutor Rodrigo de Souza Filho suscitaram essa instigação acadêmica.

Nas últimas décadas as transformações sociais, econômicas e políticas no mundo contemporâneo capitalista trouxeram as questões relativas à administração pública para um lugar de destaque nas discussões políticas e acadêmicas.

Neste contexto têm ocorrido mudanças na forma de organizar e gerir o Estado. As práticas administrativas tem sido hegemônicas pela orientação neoliberal e a perspectiva gerencial de gestão. Nesse quadro, explicitam-se os desafios baseados na preocupação de construir práticas administrativas contra-hegemônicas fundadas numa perspectiva de democratização

Críticas gerais entorno da ineficiência e ineficácia do setor público tem tensionado no sentido de reconfigurar a administração pública, colocando em questão o modelo de administração pública da Constituição Federal de 1988 e apontando para reformas gerenciais de cunho neoliberal. Essa redefinição de funções do Estado tem afetado diretamente a gestão pública da assistência social.

A assistência social pela primeira vez na história brasileira é estabelecida como política pública de direito com a Constituição Federal de 1988. Esta política em 1993 ganhou notoriedade a partir da regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social. Portanto até então a assistência social possuía caráter de favor, benesse, ajuda mas não de um direito social sob primazia do Estado. Posteriormente, com a aprovação da PNAS(2004) e da NOB/SUAS (2005) a gestão da assistência social é estruturada integrando os três entes federativos afim de consolidar um sistema pública de assistência social, não contributivo, descentralizado e participativo, sob os critério de universalidade. Porém apresentam-se inúmeros desafios para a

consolidação desta política. Enquanto ainda nem se efetivou uma política pública de assistência social baseado em princípios sociais democratas, reformas neoliberais tensionam esse processo de desconstrução dos direitos conquistados. Nesta direção as ações e formas que configuram a gestão da assistência social têm sido revistas por reformas antidemocráticas de ideologia neoliberal.

Estas reformas tendem a serem conduzidas por questões técnicas enfatizando-se aspectos instrumentais da gestão em detrimento dos aspectos sóciopolíticos. Neste mesmo sentido é possível observar que muitas produções não estabelecem um compasso entre as dimensões instrumental e política no estudo da gestão. E esta tendência também se reflete nas produções em relação à gestão da assistência social. Estas questões configuram os desafio da gestão rumo a democratização.

Além disso, as frustrações da população em relação aos serviços públicos tendo em vista sua precariedade e sucateamento, tem dado legitimidade ao discurso da “necessária reforma”; e no mesmo sentido os profissionais que trabalham e os pesquisadores que pesquisam a respeito da gestão da assistência social correm o risco de incorporar essa falaciosa reforma gerencial, sem analisá-la sócio-politicamente.

A estrutura administrativa, através da burocracia, tem assumido sinônimos de conservador e tradicional, e a reforma gerencial como modernização da administração pública. Entretanto as questões que fundamentam essa reforma não têm sido colocadas maciçamente na discussão em voga e relacionada com o processo administrativo do Estado brasileiro.

Neste sentido esta dissertação “*Gestão da Assistência Social: O Estado da Arte nos anais do XI ENPESS e XII ENPESS*” tem o objetivo de fazer um balanço e uma avaliação crítica da produção do serviço social em relação a gestão da assistência social como potencial na expansão e aprofundamento de direitos e se corrobora no sentido de formar e fortalecer estratégias para o processo de democratização. Para o desenvolvimento deste objetivo foram selecionados trabalhos dos Anais dos XI e XII ENPESS que tratavam da gestão na assistência social.

O objetivo desta pesquisa é analisar a produção em relação ao processo de gestão na assistência social. A partir disso pretende-se contribuir para o processo de formação do serviço social e dos atuais profissionais que atuam na área da assistência social. É incentivar a construção de possibilidades democráticas na gestão pública e apontar para uma compreensão da gestão pública que permitam práticas potenciais no processo de democratização.

Há nas páginas que compõem esta dissertação um convite à reflexão da gestão pública através da produção a respeito da gestão da assistência social podendo contribuir na indicação dos desafios que se colocam diante da gestão da assistência social.

Apesar da complexidade do tema e de suas inúmeras determinações num contexto de intensas transformações, nos desafiamos a construir esse trabalho afim de contribuir para a produção do serviço social e para o processo de formação acadêmica da própria mestranda.

Esta dissertação revela críticas e apontamentos sobre a produção a respeito da gestão da assistência social, compreendendo que essas críticas são para o amadurecimento das questões relativas à produção sobre a gestão da assistência social e não a crítica pela crítica.

Para construir o caminho de estudo e investigação a cerca do objetivo proposto, no primeiro capítulo **“O processo de gestão no Estado brasileiro”** procura-se conceituar “gestão”; perلustrar as determinações do Estado e da administração na sociedade capitalista, considerando o fenômeno burocrático e perلquirir o processo de administração pública brasileira. O intento é investigar a estrutura administrativa das políticas sociais e suas potencialidades no processo de democratização na sociedade capitalista. Logo estrutura-se este capítulo afim de compreender as possibilidades de perspectiva democrática e emancipatória num contexto neoliberal que recorre aos parâmetros economicistas de mercado para o interior da gestão pública.

Portanto investiga-se o fenômeno da gestão verificando suas determinações no sistema capitalista e as performances que este sistema assume nas transformações em voga e na realidade brasileira. Aponta-se e analisa-se as bases teóricas, que ao nosso ver, compõem e são fundamentais no estudo sobre “gestão social” no âmbito do Estado brasileiro.

No segundo capítulo **“A Política de Assistência Social no Brasil”** analisa-se a trajetória histórica da política de assistência social no Brasil, apontando os principais fenômenos e tendências que determinam essa política. Observou-se a descentralização político-administrativa na gestão desta política, analisando os fundamentos que a perscrutam e a sua relação com os preceitos democráticos, no mesmo sentido analisa-se e a questão da questão da cultura política que também determina este processo de gestão da política de assistência social.

O terceiro capítulo **“O Estado da Arte do debate sobre gestão no Serviço Social: Anais do XI e XII ENPESS”** contém as informações e reflexões referentes a análise dos anais do XI e XII ENPESS. Apresenta-se a perspectiva metodológica e o caminho metodológico para análise dos anais em questão. Posteriormente expuseram-se criticamente os dados adquiridos nos dois ENPESS. Para tanto a organização desta análise da produção

sobre o processo de gestão da assistência social foram sistematizados em 3(três) eixos: *concepção de gestão social, concepção da administração pública brasileira e concepção da política de assistência social.*

Feitas essas análises concluímos com apontamentos avaliativos sobre o que se tem produzido sobre a gestão da assistência social.

O processo de construção e sistematização desta dissertação proporcionou-me um avanço na compreensão da gestão da assistência social e principalmente da minha capacidade crítica em analisar os processos e produções em voga. Através deste trabalho pude agudar a minha capacidade de apreensão das determinações dos fenômenos através do movimento real.

## 2 O PROCESSO DE GESTÃO NO ESTADO BRASILEIRO

Atualmente terminologias variantes em torno de gestão social e gerência social têm sido referência nos debates e discussões em torno das políticas sociais. No contexto do neoliberalismo, o “modelo gerencial” tem se configurado no formato da gestão pública na área social.

Todavia, muitas vezes os termos e os problemas postos pelo discurso das ideias neoliberais são incorporados em pesquisas e discursos da teoria crítica sem a devida análise em relação às concepções contidas nestes termos.

Portanto, nosso objetivo, neste capítulo, é construir bases teóricas para a reflexão a respeito da gestão social. Nossa questão é analisar as possibilidades de uma perspectiva democrática e emancipatória na gestão social inserida neste contexto hegemônico pela tendência neoliberal que evoca o viés economicista de mercado para o paradigma da gestão pública.

Não pretendemos esgotar aqui o tema, mas contribuir na construção de um debate a respeito da “gestão social”, como defendido por Souza Filho (2006), como instrumento de universalização de direitos e uma das dimensões do processo de democratização voltada para a construção de uma sociedade emancipada, além da lógica neoliberal. Ademais, conforme explicitado por Poulantzas (1985:144), “existe uma urgência teórica de compreender a inserção das lutas de classe no interior do Estado para explicar as formas assumidas e as transformações deste Estado”.

A perspectiva marxista será o caminho científico para reconhecer essas categorias no desenvolvimento da gestão no processo político brasileiro. Tendo em vista que o marxismo, nos termos de Paula (2007:27), “é um instrumento fundamental, quando devidamente apreendido, para apropriar-se de maneira crítica das realidades concretas e compreender os elementos políticos-organizativos necessários para revolução social”.

Para tanto, iniciaremos a reflexão a partir da concepção de gestão do educador Vitor Henrique Paro(2006), na qual a gestão é sinônimo de administração, ou seja, a gestão social é administração pública dos serviços sociais. Outra questão central que norteará toda a nossa análise é o desenvolvimento da concepção de gestão fundamentado na racionalidade tanto dos meios quanto dos fins da gestão, que será melhor esmiuçado na primeira seção que segue.

Para o desenvolvimento do objetivo proposto será feito um estudo teórico a respeito das determinações do Estado e da administração na sociedade capitalista, considerando o fenômeno burocrático. Tal estudo se faz extremamente necessário, tendo em vista que o

processo de democratização e ampliação de direitos na sociedade está associado à expansão do Estado e da burocracia, que ocorreram a partir do final do século XIX, início do século XX.

Na última seção serão discutidas as mudanças nos paradigmas da administração pública brasileira ao longo do processo político econômico do país e seus determinantes na gestão da política social, direcionando o estudo à política de assistência social.

A questão nodal que direcionará nossa análise neste capítulo é se a estrutura administrativa das políticas sociais permite o fortalecimento do processo de democratização na sociedade capitalista. Nesta direção, cabe apontar *a priori* a concepção aqui defendida:

Consideramos que a experiência de administração pública no campo da distribuição (gestão social), além de contribuir com a expansão de direitos sociais, pode, também, favorecer a criação de estratégias e instrumentos para a gestão da produção no sentido geral e, dessa forma, ser um elemento fundamental para o processo de socialização da economia, a partir do desenvolvimento da socialização da política (SOUZA FILHO, 2006:23).

## 2.1 O conceito de administração geral

Segundo Paula (2007:89),

geralmente, três temas são combatidos pelos críticos da administração: a idéia de que as organizações são necessárias, naturais, racionais e auto-evidentes e não fruto de um complexo processo sócio-histórico; a visão de que os interesses administrativos são universais e de que não há interesses conflitantes; e o domínio da instrumentalidade e da competição no imaginário organizacional.

Neste sentido, para construção de uma crítica a fim de aprofundar a reflexão teórica sobre a categoria gestão social, nossa análise se estruturará baseada no processo sócio-histórico da administração brasileira, dos interesses conflitantes presentes neste processo em questão e a tendência à supervalorização da instrumentalidade. Para tanto, Vitor Henrique Paro(2006) norteará nossa análise do fenômeno administrativo.

A administração é uma forma de organização. É constituída por um processo histórico inserido nas contradições presentes na produção e reprodução da sociedade, determinada pelas relações políticas e econômicas do modo de produção vigente. Qualquer tipo de instituição precisa estabelecer uma estrutura administrativa para desenvolver suas atividades.

Paro(2006) faz sua análise de forma a “examinar o conceito de administração em geral, ou seja, a administração abstraída de seus determinantes sociais que, sob o capitalismo, por exemplo, se configuram a chamada administração capitalista” (PARO, 2006:18). Isso não elimina o fato de ela ser determinada historicamente, apenas ressalta que, sob outros modos de produção, seus determinantes variam. O autor faz, assim, sua aproximação do objeto da administração a fim de conhecer sua essência.

De acordo com Paro (2006:20), a “administração é a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados”. Neste sentido, a administração em geral é a organização de recursos para atingir determinada finalidade. E esta finalidade determina os recursos e a racionalidade, sendo a razão que faz a mediação entre os fins e os meios. Nesta lógica, a racionalidade e os meios utilizados para uma finalidade democrática não podem ser somente instrumentais e nem vinculados com a dominação.

Paro(2006) aponta duas questões que reafirmam as possibilidades e a necessidade de a administração ser situada na perspectiva democrática: a capacidade teleológica do homem, ou seja, a administração ser uma atividade humana e a necessidade da administração nas atividades do homem a fim de realizar objetivos.

De acordo com o autor, a utilização racional dos meios apresenta duas dimensões: a adequação dos recursos aos fins e o emprego econômico dos recursos, ou seja, consumir o menor tempo possível e dispêndio mínimo de recursos para atingir determinados fins, pressupondo uma análise meramente instrumental. Esses recursos seriam tanto elementos materiais e conceptuais como os esforços despendidos pelos próprios homens. Contudo, Paro(2006) não se limita à dimensão instrumental. Quando trabalha a razão, incorpora a questão da emancipação. Portanto, essa racionalidade emancipatória é utilizada no desenvolvimento dos recursos e na determinação dos fins.

Assim sendo, a gestão social como administração pública de políticas sociais numa perspectiva de democratização deve vincular os fins à orientação emancipatória tanto quanto os recursos ao crivo dessa racionalidade emancipatória, ou seja, os princípios e diretrizes da política pública e as ferramentas gerenciais podem e devem ser norteados por uma racionalidade democrática e emancipatória.

Este é o diferencial da análise de Paro(2006) a respeito da administração/gestão em relação à concepção que focaliza apenas a utilização instrumental dos recursos sem vinculá-los à racionalidade emancipatória para fins democráticos. Visto que administrar é utilizar a razão para definir fins e recursos, é preciso articular a dimensão política (finalidade) e a dimensão técnica (recursos).

No conceito de administração definido por Paro, “os recursos materiais e conceptuais precisam ser utilizados de maneira racional com vistas à realização de objetivos. O que quer dizer que o homem age tanto mais administrativamente quanto mais ele conjuga seus conhecimentos e técnicas, os faz avançar e os aperfeiçoa, na utilização de seus meios de produção” (PARO, 2006:21).

De acordo com Paro (2006:21), a “racionalização do trabalho” desenvolve-se num “campo de interesse teórico prático da administração” no qual o homem, na sua relação com a natureza, utiliza racionalmente seus recursos materiais e conceptuais na busca de objetivos. O autor, ao desenvolver o conceito de administração em geral, preocupa-se em precisar a “racionalização do trabalho” com ações, processos e relações políticas relacionados à utilização racional dos recursos materiais e conceptuais. “A ‘racionalização do trabalho’, engloba, pois, as relações homem/natureza no interior do processo de administração” (PARO, 2006:22).

Assim, Paro(2006) destaca, no processo administrativo, como anunciado nas linhas anteriores, tanto o emprego econômico quanto a devida adequação aos fins do esforço humano despendido. Desta forma, cabe à administração ocupar-se do esforço humano

coletivo. Paro utiliza o termo “coordenação” para “indicar o campo de interesse teórico-prático da administração que diz respeito ao emprego racional do esforço humano coletivo” (PARO, 2006:23).

Neste sentido, de acordo com Paro, a “racionalização do trabalho” está vinculada ao processo administrativo dos elementos materiais e conceptuais e a “coordenação”, com o processo do esforço humano coletivo, com as relações dos homens entre si. “A administração pode ser vista, assim, como dois amplos campos que se interpenetram: a ‘racionalização do trabalho’ e a ‘coordenação’” (PARO, 2006:24). Esses dois tipos de recursos se estabelecem com relações mútuas de dependência. Um não pode se desenvolver sem o outro. Isto não elimina a especificidade de cada um no processo de administração.

Seguindo o caminho lógico a respeito da “coordenação”, a ideia de recursos humanos em Paro (2006) se distingue do senso comum e do difundido pela Teoria Geral da Administração. De acordo com o referido autor, a expressão “recursos humanos” precisa ser entendida no sentido específico de recurso *do* homem e não do homem *como* recurso. Paro aponta para uma relação de dominação quando as próprias pessoas são utilizadas como recursos para atingir determinados objetivos. Nessa perspectiva, o termo recursos humanos refere-se ao próprio homem como um recurso material, um meio para determinado fim.

De acordo com Paro, o processo de administração pode se estabelecer em diferentes níveis, de acordo com a categoria da práxis humana. A administração criadora, de invenção/descoberta de novos procedimentos para alcançar determinados objetivos, e a administração reiterativa, de repetição/imitação desses procedimentos, compõem os elementos das atividades administrativas. Na prática administrativa, acontece a coexistência da administração criadora com a administração reiterativa.

A administração criadora vale-se de conquistas anteriores, assimilando procedimentos que foram bem-sucedidos em outras situações para criar novas formas de atingir objetivos de modo mais efetivo; por outro lado, a administração reiterativa multiplica a aplicação dos procedimentos criados, ampliando o seu alcance (PARO, 2006:28).

Estes níveis são de fundamental importância no processo da atividade humana, pois é desta forma que o homem pode se posicionar frente à metamorfose dos problemas contemporâneos, posicionando-se com uma administração criadora, propondo alternativas e soluções à realidade posta e, da mesma forma, utilizar a administração reiterativa, ou seja, reutilizar procedimentos já usados em situações parecidas para o desenvolvimento de objetivos. Todavia, Paro (2006) chama atenção para o fato de que essa prática não pode se

findar numa práxis burocratizada, que é empecilho para o desenvolvimento da administração criadora.

Ainda baseado na ideia da consciência, da práxis, o autor apresenta dois níveis de práxis: práxis reflexiva e práxis espontânea. A diferenciação é que, na primeira, há uma alta consciência da atividade prática, já na segunda esta é reduzida ou quase não existe. Na prática administrativa espontânea, a utilização de recursos pode ser direcionada a atender às necessidades imediatas, que surgem no decorrer do processo prático. Numa administração reflexiva, o sujeito está consciente da racionalidade do processo.

Conforme o autor,

é no decorrer de milhares de anos de desenvolvimento histórico que, em decorrência da própria atividade humana, vão-se produzindo as condições culturais, econômicas, políticas e sociais que possibilitam ao homem captar conscientemente a maneira racional com que ele vem empregando os elementos materiais e conceptuais e o esforço humano coletivo na realização de objetivos. Com o desenvolvimento continuado dessa consciência da práxis, e com sua associação, no processo prático, aos conhecimentos, técnicas e procedimentos administrativos que se vão acumulando historicamente, o homem vai conseguindo cada vez mais passar do nível de uma administração espontânea para o de uma administração reflexiva, abrindo possibilidade para o surgimento, no final do século passado e início deste, de uma 'teoria geral de administração' (PARO, 2006:30).

Este próprio estabelecimento de uma disciplina específica para tratar dos problemas administrativos demonstra que o homem possui a consciência da utilização racional dos recursos para determinados fins. Há a reflexão, sistematização dos conhecimentos, técnicas e procedimentos para tal.

Na verdade, conforme afirma Paro (2006:30), “a atividade administrativa, enquanto utilização racional de recursos para atingir fins, é, como já vimos, condição necessária da vida humana. Sempre existiu, portanto, permeando as mais diversas formas de organização social”. Todavia, é essencial ressaltar que, apesar de necessárias e racionais, não são naturais e auto-evidentes, são resultado do processo sócio-histórico.

A administração nas sociedades de classes tem sido utilizada historicamente como instrumento de poder nas mãos de uma minoria. Uma classe dominante detém os meios de administrar a fim de monopolizar o domínio. Contudo, a mesma pode ser utilizada a favor das classes subalternas, visando a uma transformação social. Para tanto, é necessário desenvolver suas potencialidades para tal fim.

Para isso, entretanto, é necessário que a atividade administrativa seja elevada de seu caráter espontaneamente progressista para uma práxis reflexivamente revolucionária. Um dos requisitos mais importantes, neste processo, é o conhecimento das condições concretas em que se realiza a administração na sociedade (PARO, 2006:33).

Neste sentido, é fundamental analisar a administração pública preocupando-se em não agregar à própria administração o caráter de dominação e sim as relações na sociedade, fugindo, assim, também, da análise em que a administração é considerada como algo de valor universal, como destaca Paro(2006).

Desta forma, é importante conhecer a administração de modo geral e não especificamente de um modo de produção. De acordo com a concepção de Paro, é necessário evitar as visões tecnicista e policista na administração. O esforço teórico-prático deve ser vinculá-las à dimensão ético-política e técnico-operativa.

O trato dado à gestão deve, portanto, ser no campo da política como questão pública, buscando, nos termos de Souza Filho (2006), articulação dialética entre política/finalidades e utilização de recursos/meios/técnica, compreendendo que a finalidade nunca está dada. A partir dessa concepção geral de administração apresentada, vamos contextualizá-la no seio do Estado e de sua forma administrativa capitalista – a burocracia – a fim de avançarmos no debate sobre a fundamentação da administração pública numa perspectiva democrática.

## 2.2 O fenômeno burocrático

As organizações burocráticas são constituintes do arranjo institucional da administração. Segundo Motta & Pereira (1987:167), a “Teoria da Administração é uma ciência social ou projeto de ciência social que tem como objetivo estudar e operacionalizar as organizações burocráticas”.

Portanto, a “administração e organização burocrática são dois fenômenos econômicos e sociais centrais do nosso tempo que caminham paralela e entrelaçadamente” (MOTTA & PEREIRA, 1987:12).

De acordo com estes autores, “a organização burocrática é o tipo de sistema social dominante nas sociedades modernas; é uma estratégia da administração e de dominação; é fruto e berço da burocracia, com a qual pode inclusive ser identificada” (MOTTA & PEREIRA, 1987:9). Nos termos dos autores já referidos, “a burocracia seria um tipo de poder da mesma categoria que o patriarcalismo, o patrimonialismo, o feudalismo e o carismatismo” (MOTTA & PEREIRA, 1987:20).

Entretanto, a burocracia já estava presente nas sociedades pré-capitalistas. O Império Novo egípcio (1580-712 a.C.), o Império Romano, o Estado Bizantino, o Império Chinês, os Estados europeus organizados no fim da Idade Média e a Igreja Católica, apesar de não representarem o tipo puro e ideal weberiano de organização e serem influenciados pelo tradicionalismo e patrimonialismo, podem ser considerados, segundo Motta & Pereira (1987:46) burocracias, “sistemas sociais em que a administração a cargo dos funcionários é suficientemente formalizada e tornada impessoal para se incluírem entre as burocracias”. Entretanto, é no século XX, nos contextos de capitalismo monopolista e nas chamadas sociedades socialistas, que a burocracia assume um papel decisivo e autônomo, tornando-se um fator social dominante.

A burocracia é a forma de organização que impera na sociedade contemporânea, é dominação, e dominação é poder. Popularmente, é usada como papelada, número excessivo de tramitações, apego excessivo aos regulamentos, ineficiência.

Neste estudo, o trato da burocracia será em termos de organização administrativa, nas palavras de Motta & Pereira (1987:20-21): “A burocracia ou poder burocrático corresponde, na nossa terminologia, às organizações, organizações burocráticas, ou simplesmente burocracias”.

Nossa análise, neste momento, será direcionada no sentido de “compreender a estrutura e a dinâmica das organizações burocráticas” (MOTTA & PEREIRA, 1987:12) no âmbito do aparelho do Estado capitalista brasileiro. Desta forma, buscamos apreender a essência do fenômeno da administração das políticas sociais e não nos limitarmos à sua aparência baseada em soluções meramente operacionais/instrumentais. Para tanto, iniciaremos conhecendo as configurações e determinações da burocracia.

### 2.2.1 Determinações da burocracia

Para analisar as determinações da burocracia, coloca-se como necessário buscar apreender os traços essenciais e universais que compõem o fenômeno a partir de uma abordagem crítica marxista e marxiana das obras de Hegel e Weber.

Hegel foi o primeiro a formular uma concepção de burocracia, mas sem denominá-la com este termo. Ele a identificava como a *classe universal* para garantir o *interesse geral*.

Souza Filho (2006), ao fazer uma crítica marxista a este fenômeno, destaca que a burocracia é um dos componentes da materialidade do Estado, portanto, expressa as contradições presentes no seio do Estado. Neste sentido, é a instituição no capitalismo capaz de atender a alguns interesses dos não dominantes, portanto, ao contrário do que afirma Hegel, ela não se efetiva como uma *classe universal*.

A burocracia tem a aparência de *classe universal*, pois viabiliza a implementação das ações do Estado destinadas a determinados interesses das classes dominadas, entretanto, na perspectiva de manter a propriedade privada, ou seja, viabilizar a ordem social capitalista, garantindo, deste modo, os interesses da classe dominante.

No pensamento hegeliano, a sociedade civil é o lugar de disputa dos interesses individuais de todos e o governo é o campo de luta entre os interesses particulares e o interesse geral. Neste sentido, a burocracia seria o instrumento do governo para garantir o interesse geral frente aos particulares.

Em outra perspectiva, Marx, em sua crítica, aponta que, na verdade, a burocracia seria a garantia de determinados interesses particulares frente a outros interesses particulares, excluindo, portanto, a ideia de uma burocracia voltada para o interesse geral. “Marx consegue perceber que não há na burocracia uma orientação voltada para o interesse geral, identificando nela a materialização de interesses particulares presentes no Estado” (SOUZA FILHO, 2006:67).

Neste sentido, os fins formais ditos pela burocracia, na verdade, diferem dos fins reais. Como explicita Souza Filho (2006:98) ao analisar a obra marxiana *Crítica del derecho del Estado de Hegel* (1978), “os fins do Estado são convertidos em fins burocráticos e os fins burocráticos em fins do Estado. Ou seja, a burocracia opera a finalidade real do Estado, enquanto dominação de classe, e o Estado apresenta-se, através da finalidade formal da burocracia, enquanto universalidade”.

O interessante a observar é que a própria existência da burocracia supõe que não existe uma identidade entre os interesses particulares e o interesse geral, pois sua existência justifica-se para subordinar o particular ao geral. Por isso, a burocracia deve manter e restaurar os supostos interesses particulares para preservar sua própria razão de ser, sua existência. Em termos simples, existe a afirmação dos interesses particulares pela própria burocracia.

Esses interesses particulares têm o conflito central no antagonismo de classe, em suas contradições e tensões. Neste sentido, a determinação fundamental da burocracia está na estruturação da sociedade de classes, visto que os interesses e conflitos antagônicos de classe exigem a intervenção do Estado na sociedade através de uma ordem administrativa.

De acordo com esta breve caracterização apresentada, a burocracia é uma das mediações entre o Estado e as classes sociais para manter a ordem e a dominação de classe. Portanto, a burocracia é limitada estruturalmente em relação à ampliação radical da universalização e aprofundamento de direitos, visto que sua razão de ser requer a existência de dominados e dominantes.

Todavia, ao atuar administrando interesses antagônicos, a ordem do Estado capitalista, como já sinalizado anteriormente, precisa atender a determinados interesses das classes dominadas. Neste sentido, a burocracia apresenta potencialidades na universalização e aprofundamento de direitos.

Para apresentar possibilidades e limites deste tipo de organização administrativa voltadas para o aprofundamento e ampliação de direitos, é fundamental investigarmos profundamente as determinações centrais da burocracia.

O caráter de dominação e a racionalidade da burocracia são determinações centrais deste processo que serão analisados a partir da reflexão das obras de Max Weber.

Max Weber foi o primeiro a estudar de maneira sistemática as organizações burocráticas. Este sociólogo alemão não procurou definir a burocracia, mas a estudou preocupando-se em analisar suas características, identificando-a como um tipo de poder ou de dominação.

De acordo com Weber, toda administração é dominação devido ao seu caráter de mando-obediência, assim, a burocracia, por ser uma estrutura administrativa, implica dominação. “Toda a dominação manifesta-se e funciona como administração. 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” (WEBER, 1999a:193). A dominação

exercida pela ordem administrativa baseia-se no conjunto de normas e orientações de comportamento que procuram regular, pelo quadro administrativo, a *ação associativa*.

Todavia, a burocracia é a forma de administração racional-legal diferentemente dos tipos de dominações tradicionais e carismáticas, organizados por Max Weber. Para compreender melhor os tipos de dominação, faremos uma breve explicitação dos mesmos.

Segundo o sociólogo, são três os tipos fundamentais de dominação: *o carismático, o tradicional e o racional-legal*. Cada um desses tipos se diferencia dos demais pela sua origem e “legitimidade”, conforme a expressão de Weber. “Em forma totalmente pura, as ‘bases de legitimidade’ da dominação são somente três, cada uma das quais se acha entrelaçada – no tipo puro – com uma estrutura sociológica fundamentalmente diversa do quadro e dos meios administrativos” (WEBER, 1986: 128).

A dominação carismática é baseada na característica pessoal de *carisma*. Seu poder é justificado por outra dimensão, como um tipo de mistério, algo sobrenatural. Neste sentido, a legitimidade se estabelece devido a uma crença ou devoção a algum poder que a pessoa possua diferentemente dos demais.

Obedece-se exclusivamente à pessoa do líder por suas qualidades excepcionais e não em virtude de sua posição estatuída ou de sua dignidade tradicional; e, portanto, também somente enquanto essas qualidades lhe são atribuídas, ou seja, enquanto seu carisma subsiste. Por outro lado, quando é “abandonado” pelo seu deus ou quando decaem a sua força heróica ou a fé dos que crêem em suas qualidades de líder, então seu domínio também se torna caduco (WEBER, 1986: 135).

Portanto, este tipo de dominação tem, de acordo com Motta & Pereira (1987:27), um poder sem base racional. “Sua irracionalidade, instabilidade e arbitrariedade chocam-se diretamente com as bases do conceito de organização (MOTTA & PEREIRA, 1987:27).

A dominação tradicional é um tipo de dominação conservadora. A crença em costumes é a base do poder e sua legitimação. “Max Weber distingue dois tipos básicos de dominação tradicional: o patriarcalismo e o patrimonialismo” (MOTTA & PEREIRA, 1987:28). Também não possui base racional. “Obedece-se à pessoa em virtude de sua dignidade própria, santificada pela tradição: por fidelidade. O conteúdo das ordens está fixado pela tradição, cuja violação desconsiderada por parte do senhor poria a legitimidade do seu próprio domínio, que repousa exclusivamente na santidade delas” (WEBER, 1986: 131).

Já a dominação racional-legal, chamada burocrática, tem sua legitimidade baseada em “normas legais racionalmente definidas” (MOTTA & PEREIRA, 1987:29). Segundo Weber, a burocracia seria a forma de dominação legítima de caráter racional, a dominação legal

(WEBER, 1999a: 141). Esta racionalidade se expressa por quatro características básicas: “(1) são sistemas sociais; (2) impessoais; (3) dirigidos por administradores profissionais; (4) que tendem a controlá-los cada vez mais completamente” (MOTTA & PEREIRA, 1987:29). Estas características definem o caráter formal das burocracias.

Baseado em Motta & Pereira (1987:49), é possível relacionar o sistema burocrático formal com as seguintes características: (a) precisão; (b) rapidez; (c) univocidade, (d) caráter oficial; (e) continuidade, devido à impessoalidade não depende de pessoas para funcionar; (f) discricção; (g) uniformidade no comportamento dos funcionários; (h) redução de fricções, na medida em que as áreas de autoridade e responsabilidade são definidas com clareza; (i) redução de materiais e pessoais.

Desta forma, a administração burocrática, segundo Weber, é a única estrutura administrativa racional de dominação que, por intermédio de parâmetros formais e legais, exerce dominação e obediência sobre um grupo de pessoas.

Como exposto anteriormente, Weber define os tipos puros de dominação pela relação mando-obediência estabelecida numa estrutura sociológica fundamentalmente diversa do quadro e dos meios administrativos (WEBER, 1986). Portanto, com base na perspectiva marxista, é possível concluir que esse tipo de dominação, relacionado à obediência, não desaparece com a extinção do Estado, isto é, numa sociedade sem classes uma dominação referente à obediência a ordens por determinadas pessoas não se extinguirá.

Em outros termos mais precisos, a eliminação deste tipo de dominação não está vinculada a uma nova ordem social. Em suma, como afirma Souza Filho (2006:71),

Mesmo estabelecendo uma nova ordem social e econômica, se o poder de mando ficar concentrado nas mãos de um pequeno grupo responsável pela condução política e administrativa, a dominação exercida poderá resultar numa dominação de classe, na medida em que esse grupo se apropria, também, dos meios de produção. O que apresenta-se como mais opressivo que a dominação como mecanismo de obter obediência.

Lênin e Gramsci também se posicionam a respeito da burocracia e da questão da dominação e é importante analisar suas observações.

Segundo Souza Filho (2006:72), Lênin faz uma distinção entre burocracia e quadro técnico. Neste sentido, superar a organização burocrática não implica desqualificar a necessidade da especialização e conhecimento para a administração da sociedade. A forma de controle e registro estabelecidos pela burocracia devem ser superadas e estes devem ser realizados pelos trabalhadores.

Gramsci discute a dominação relacionada a comandar, obedecer e disciplinar. Diferentemente de Weber, o autor não vincula diretamente a relação comando-obediência à dominação política, mas a toda relação que envolve comando.

Ao tratar da disciplina, Gramsci, segundo Souza Filho (2006:73), destaca que esta pode ser autônoma e livre ou um acolhimento servil e passivo das ordens, sendo a origem deste poder que ordena tal disciplina e direciona tal distinção ser democrática ou arbitrária.

Já Paro não compartilha da definição de administração como dominação, pois sua categoria central na definição de administração é a racionalidade na perspectiva da utilização dos recursos para atingir fins. Entretanto, de acordo com Souza Filho, o sentido weberiano de dominação está implícito em sua concepção.

Pois, segundo o autor, coordenar o esforço humano coletivo é uma das dimensões da utilização racional dos recursos para atingir fins, ou seja, é uma das dimensões da administração. E coordenar o esforço humano coletivo implica necessariamente, em mando e obediência, por mais democrática que seja a coordenação realizada (SOUZA FILHO, 2006:74).

O que quero destacar é que o caráter de dominação enquanto relação mando-obediência é inerente às formas de administração já apresentadas, baseadas em Weber. Em termos gerais, ao refletir a respeito da burocracia como a estrutura administrativa do tipo de dominação racional legal, vou qualificá-la como componente do movimento real da administração na sociedade.

Outro determinante central no fenômeno da burocracia é seu caráter racional, ou, em outros termos, a racionalidade que compõe a organização burocrática.

Nos termos de Souza Filho (2006:86), o conceito de burocracia weberiana não explicita a relação de dominação de classe presente na burocracia nem o fim a que se propõe tal ordem administrativa. Em suma, Weber analisa a burocracia independente da finalidade, considerando-a apenas como uma ação racional válida. Contudo, por mais que Weber não explicitamente, a ordem administrativa burocrática é para fins de manutenção e expansão capitalista.

A racionalidade exposta por Weber “refere-se às questões relacionadas à adequação dos meios aos fins/valores definidos” (SOUZA FILHO, 2006:85). Ou seja, Weber não discute a racionalidade do fim, apenas a racionalidade instrumental. A ação racional define os meios adequados ao fim determinado. O sociólogo considera o fim como dado e pertencente ao campo de valores, o que é coerente com a “neutralidade axiológica” em que se baseia. Ao contrário, Souza Filho (2006) se posiciona na concepção de razão vinculada à tradição

marxista, que é constituída em duas dimensões: a dimensão instrumental-analítica e a dimensão de emancipação, na qual se insere a discussão de Paro em relação à administração, considerando a racionalidade dos meios e do fim.

Neste sentido,

A racionalidade funcional, utilizada por Weber é ideológica, pois escamoteia a existência de um fim determinado, na medida em que não existe emprego econômico e adequação de recursos sem referência a fins. E como no caso o fim não é racional no sentido moderno do termo, os meios também não o são, pois o caráter racional da burocracia é limitado pela finalidade de sua constituição. (SOUZA FILHO, 2006:88).

Hegel, também, ao conceituar a burocracia como *classe universal* para garantir os *interesses gerais* do Estado, identifica a racionalidade da burocracia. Todavia, ao contrário de Weber, que considera a razão somente na sua dimensão instrumental, Hegel, baseado em seu pensamento iluminista, considera a dimensão finalística da razão.

Entretanto, a concepção de Hegel, por estar subordinada a uma sociedade de classes primando pela propriedade como elemento central, também se configura como uma concepção ideológica. Neste sentido, a partir da concepção marxista, podemos elaborar uma crítica que cabe tanto às determinações hegelianas quanto weberianas da burocracia: ambas “nos oferecem uma descrição empírica da burocracia, em parte tal e como realmente é e em parte de acordo com a opinião que ela tem de si mesma” (MARX, 1978:358).

Assim, a expressão material e formal da administração burocrática é muito bem descrita por Hegel e Weber, ainda que em relação ao conteúdo e a análise não sejam consistentes. Desta forma, as leituras idealizadas de burocracia feitas por Hegel e a atribuição à burocracia de uma racionalidade abstrata feita por Weber correspondem a aparência do fenômeno.

Já a análise de *racionalidade* elaborada por Paro (2006) é desenvolvida como categoria central na teoria geral da administração, seja na perspectiva da utilização dos recursos para atingir os fins, seja na perspectiva da definição dos próprios fins.

Para definir o conceito de burocracia de maneira completa, considero que é preciso defini-la com base na análise de Paro sobre administração, a saber, que a burocracia weberiana é o modelo de administração próprio do capitalismo e não um dos modelos da administração capitalista. A partir da análise crítica do conceito weberiano de burocracia, Souza Filho aprofunda a definição até então explicitada e entende que

a burocracia é a forma legítima de obter obediência de um grupo de pessoas e exercer o poder de classes para atingir objetivos voltados para a expansão capitalista, através do emprego econômico de recursos materiais e conceituais e do esforço humano coletivo, assim como da adequação desses recursos aos fins visados, que se expressam, também, pela necessidade de atender determinadas demandas da classe dominada (SOUZA FILHO, 2006:91).

### 2.2.2 Burocracia e aprofundamento de direitos

Como já exposto nos parágrafos acima, a burocracia é um dos componentes da materialidade do Estado que legitima o atendimento de demandas dos dominados e que anuncia as contradições presentes no próprio Estado. Por isso, de um lado, possibilita ações voltadas para alguns interesses das classes dominadas, por outro, é responsável pela manutenção, viabilização e garantia da ordem social capitalista.

Diante destas reflexões apresentadas, a questão que instiga é de que forma a burocracia pode atender, então, a finalidades distintas do capitalismo. Partindo da perspectiva aqui por nós defendida, baseada na idéia de que existe autonomia entre os meios e o fim, posso pensar a burocracia como determinado meio para também potencializar fins que não sejam eminentemente vinculados somente à exploração e dominação capitalista, mas que ofereçam condições para atender a determinadas demandas das classes dominadas. Assim, procurarei demonstrar alguns parâmetros materiais da administração burocrática que podem ser incorporados numa orientação de ampliação e aprofundamento de direitos.

No entanto, é fundamental salientar, logo de início, que o problema central que se coloca diante da perspectiva pretendida de intervenção democrática e aprofundamento de direitos, segundo Souza Filho (2006:78), é a identidade entre os valores burocráticos e os valores capitalistas.

Assim, é evidente que a burocracia está relacionada à dominação de classes, ou seja, a radicalização da universalização de direitos numa sociedade orientada pela relação de dominação é impossível. No entanto, ela estabelece uma relação de diálogo com as classes subalternas a fim de garantir a ordem, o que, a nosso ver, pode ser potencial na ampliação e aprofundamento de direitos.

Em suma, apesar desses limites estruturais, é fundamental perceber as possibilidades que esta estrutura administrativa nos apresenta devido ao seu caráter funcional de administrar interesses antagônicos para manter a ordem, atendendo a interesses de dominados e dominantes, e usar a burocracia para uma orientação de redução de desigualdades.

Desenvolverei minha análise a partir da expressão material da racionalidade burocrática, que são as próprias características da administração sistematizadas por Weber.

A estrutura teórico-formal é configurada por:

- a) Princípios das competências fixas, mediante regras, leis ou regulamentos administrativos;

- b) Princípio da hierarquia de cargos e da sequência de instâncias, isto é, um sistema fixamente regulamentado de mando e subordinação das autoridades, com fiscalização das inferiores pelas superiores;
- c) Baseada em documentos;
- d) Pressupõe, em regra, uma intensa instrução da matéria;
- e) Requisição do emprego da plena força de trabalho do funcionário, quando o cargo está plenamente desenvolvido, independentemente da carga horária fixada;
- f) Realização da administração dos funcionários de acordo com regras gerais, mais ou menos fixas e mais ou menos abrangentes, que podem ser aprendidas (WEBER, 1999b: 198-200).

E o quadro funcional administrativo burocrático é caracterizado da seguinte forma:

- a) São livres e obedecem às obrigações objetivas;
- b) São nomeados por uma hierarquia rigorosa;
- c) Têm competências funcionais fixas;
- d) São contratados formalmente, através de seleção, segundo a qualificação profissional, avaliada mediante prova e certificada através de diploma;
- e) São remunerados com salários em dinheiro;
- f) Exercem o cargo como profissão única e principal;
- g) Têm perspectiva de uma carreira;
- h) Trabalham em separação absoluta dos meios administrativos e sem apropriação do cargo;
- i) Estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço. (WEBER, 1999a: 144).

Assim, tais características da estrutura e do quadro administrativo caracterizam esta administração como racional. Esta racionalidade apresenta possibilidades de se configurar orientada por práticas mais democráticas de aprofundamento de direitos. Apresentarei algumas dessas possibilidades potenciais na direção de uma concepção de razão nos marcos da tradição marxista e marxiana.

A primeira questão que precisa ser destacada, pois, constituirá, de certa forma, as demais questões referentes é a autonomia relativa existente entre os meios e fins. Determinados meios/recursos e tecnologias podem ter sido produzidos para atender a determinada finalidade, contudo, estes podem apresentar certa autonomia e, assim, serem vinculados a outros fins. Essa perspectiva relaciona-se com a análise do caráter contraditório da burocracia que permite como uma de suas funções o atendimento a demandas das classes dominadas, fato já analisado anteriormente. É preciso ressaltar que esse atendimento de certas necessidades dos dominados vincula-se ao fim capitalista, apesar de não estar vinculado diretamente aos interesses dos dominantes.

Portanto, mesmo a administração burocrática sendo vinculada a um fim determinado, a expansão capitalista, podem-se utilizar mecanismos para fins não-capitalistas.

Outros aspectos que reforçam a relativa autonomia da burocracia são:

a) a existência dos princípios das competências fixas, mediante regras, leis ou regulamentos administrativos; b) o processo da administração dos funcionários ser realizado de acordo com regras gerais, mais ou menos fixas e mais ou menos abrangentes, que podem ser aprendidas (WEBER, 1999b: 198-200); e c) o fato de que, em relação ao poder de mando e obediência, tanto o senhor legal típico quanto a burocracia estão vinculados às regras impessoais (SOUZA FILHO, 2006:100).

Outra questão presente nas expressões materiais da burocracia que deve ser mantida a fim de permitir a proposição de projetos democráticos é o servidor livre. A seleção de servidores por meio de concursos públicos permite a construção de quadros diversificados em relação aos valores políticos, o que potencializa a autonomia relativa da burocracia.

Assim sendo, a entrada de funcionários no Estado por meio da seleção por competência permite servidores contrários ao projeto político de dominação existente, constituindo, mesmo que limitadamente, uma força de tensão no interior da burocracia.

Outra questão, baseada em Souza Filho (2006:89-90), no sentido mais geral se refere a outros traços da burocracia, como o emprego econômico e a adequação de recursos que podem ser úteis a outro tipo de ordem social.

Em suma, na medida em que os setores da burocracia buscam a construção da universalidade e a realização da liberdade, que seria, segundo Hegel, a racionalidade da tarefa burocrática, favorecem, na sociedade, a luta por transformações estruturais e, assim, contribuem para mudanças do Estado e da sua forma de administração.

No entanto, a dominação burocrática apresenta problemas e perigos que precisam ser evidenciados. A concepção weberiana, a marxiana e a tradição marxista aqui referenciadas concordam no sentido de que a dominação da burocracia é um problema que precisa ser enfrentado.

Weber, mesmo tratando a dominação sob o ponto de vista da autoridade e obediência, ressalta os problemas oriundos da dominação burocrática. A questão de o conhecimento técnico do especialista ser, de certa forma, mistificado, excluindo o público da avaliação das ações administrativas, é uma das questões discutidas por Weber.

Outro alerta dado pelo autor, segundo Souza Filho (2006:76-77), refere-se à tendência de burocratização na sociedade moderna. O autor preocupa-se com três elementos centrais que precisam ser ponderados quando se trata dos “perigos” da burocratização: limitação da liberdade individual, ausência do controle da sociedade sobre a burocracia e a questão do “dirigente” da sociedade numa ordem dominada pelo “funcionário”.

Em suma, a preocupação weberiana se refere à dominação administrativa da burocracia vir a assumir a direção estatal, ou seja, a burocracia transformar-se numa classe dominante ao apropriar-se dos meios de administração e produção. Por isso, Weber atenta a este perigo e destaca a importância da liberdade individual e do controle sobre a burocracia.

Outra questão é quando a burocracia se caracteriza como “*classe universal*” e tende a isolar-se e configurar um comando autoritário devido à desarticulação política com a sociedade. Esse movimento de isolamento predispõe à incorporação de forças que estão alinhadas com a dominação, produzindo o que Nunes (2003) chama de “insulamento burocrático”, o qual discutirei posteriormente no item do processo de formação administrativa do Brasil.

A grande questão é como construir mecanismos de controle para a ordem administrativa burocrática de modo a evitar a apropriação dos meios de administração e de produção da sociedade. Para Hegel, os mecanismos de controle devem ser realizados pelo soberano representando o Estado e pelas corporações por parte de representação da sociedade civil.

Para Weber, os mecanismos de controle se dão por meio da divisão de competências dos funcionários e controle parlamentar, sendo o último uma forma de avaliação também dessa estrutura burocrática.

Para Marx, esse controle sobre a burocracia se torna necessário porque não existem interesses gerais de fato na sociedade e sim diferentes interesses particulares em disputa. Portanto, é preciso controlar determinados interesses contra os demais.

É fundamental ressaltar que o controle sobre a burocracia não quer dizer superação da mesma, entretanto, numa sociedade desigual, o controle pode se potencializar e se processar como elemento importante para ampliar o atendimento aos interesses das classes dominadas.

Um elemento que pode contribuir para o processo de superação da ordem é a democratização da administração. Para isso, essas questões relacionadas ao controle da burocracia precisam ser baseadas nas perspectivas democratizantes da administração para fortalecer propostas de superação da dominação inerente à ordem burocrática.

Em fins conclusivos da proposta de democratização da administração pública exposta e dissertada até aqui, concordamos com Souza Filho quando diz que a estratégia central, no contexto em que se situa,

deve ser a de fortalecer a estrutura burocrática do Estado para além dos centros estratégicos, buscando aproveitar o “caráter racional” da burocracia,

por um lado, como forma de ampliar os espaços para propostas efetivas, eficientes e eficazes, comprometidas com os dominados, que viabilizem melhorias imediatas nas condições de vida da população e, por outro, como mecanismo para contribuir com a formação de um quadro administrativo que tenha condições de colocar-se a serviço da classe trabalhadora. Simultaneamente, é fundamental propor o aprofundamento de mecanismos de democratização para combater a tendência autoreferenciada da burocracia e sua paralisia/reação a mudanças (NOGUEIRA, 1998: 260-261), criando maior controle social e controle público (SOARES, 2003), como forma de propiciar transparência e fragilizar a direção hegemônica, criando, dessa forma, condições para o fortalecimento de ações contra-hegemônicas. Nesse sentido, entendemos que: a) o Estado deve ser forte, amplo e intervencionista para viabilizar a construção da “universalidade”, apesar de que ser amplo e forte não garante “universalidade”, mas é uma condição central na sociedade capitalista que pretenda enfrentar com mais ênfase a desigualdade sistêmica; e b) a partir de um Estado forte e amplo a ordem administrativa deve possuir como espinha dorsal a racionalidade burocrática, pois ela possibilita, como vimos, a construção contra-hegemônica (SOUZA FILHO, 2006: 110-111).

Assim, apesar dos limites para a construção de uma administração democrática, reflexões sobre as teorizações weberianas a respeito da burocracia são necessárias para definir estratégias de intervenção, mas precavendo-se no sentido de não perder de vista a transformação da ordem social e a teoria crítica.

Tendo em vista esses elementos teóricos, faz-se necessário o estudo analítico do processo de administração no Estado brasileiro, observando os fins, meios e objetivos no desenvolvimento desse Estado e, de igual forma, verificar em que medida acontece o atendimento das demandas da classe dominada.

### 2.3 Processo de administração no Estado brasileiro

No período colonial, a estrutura administrativa não se configurava por meio de normas gerais, hierarquias e definições de competência. A estruturação se dava via determinações particulares e casuísticas. As competências e atribuições dos órgãos da administração pública ainda não eram bem esclarecidas; os cargos públicos eram ocupados de acordo com o status social e pelo poder aquisitivo. Este período é caracterizado pelo personalismo do funcionalismo público brasileiro, no qual empregos e benefícios são garantidos via relações de interesse pessoais.

É nesta época que se configura o sistema patrimonialista. As posições políticas eram utilizadas para conseguir patrimônios e ascender socialmente. Portanto, o patrimonialismo é a ordem administrativa do Período Imperial e da República Velha. Compõe, com a burocracia, a espinha dorsal da administração pública brasileira. Vamos estudar este processo da administração pública refletindo a respeito destes fenômenos, tendo em vista o processo histórico brasileiro e o desenvolvimento político-econômico aqui estabelecido.

Na segunda metade do século XIX, o Brasil foi incorporado na economia mundial como economia primário-exportadora, o que permitiu um crescimento acompanhado de modernização até a crise econômica de 1930, que desestabilizou o mundo. Todavia, a política econômica era restrita à exportação regida pelo padrão-ouro da política liberal da época.

Após a proclamação da República, o Estado brasileiro se estabeleceu de forma frágil e ainda submetido às oligarquias regionais, prisioneiro de um sistema econômico dominado pela Inglaterra até a 1ª Guerra Mundial e pelos Estados Unidos depois da 2ª Guerra Mundial.

Uma chamada “revolução política” pôs fim à República Velha (1889-1930). A saída para a crise de 1929 foi o projeto de industrialização e urbanização do país via protagonismo estatal.

Após a crise mundial de 1929, o Brasil começou a desenvolver uma “economia nacional” menos vulnerável à oscilação dos mercados globais. Neste sentido, um projeto de industrialização foi permitido, construindo o caminho para o “desenvolvimentismo” brasileiro.

O primeiro período Vargas (1930-1945) foi de estruturação do Estado desenvolvimentista. O Estado impulsionou o desenvolvimento capitalista, tendo em vista essa industrialização restrita que manteve a aliança entre a oligarquia agrária e a burguesia industrial. Neste sentido, estrutura-se, no país, uma “bifrontalidade” na administração pública

brasileira para realizar a dominação de classe existente, necessária para impulsionar a industrialização e urbanização excludente.

Baseado em Souza Filho (2006) a problemática central da ordem administrativa brasileira não é o ranço patrimonialista. O fenômeno do patrimonialismo foi uma necessidade para a estruturação da administração no Brasil. Assim sendo é preciso apreendê-lo, nos termos de Souza Filho (2006), do ponto de vista estrutural genético. Portanto, a idéia de que existe uma ineficiência e uma ineficácia administrativas resultantes desse processo patrimonial e que atualmente haveria um retorno ao patrimonialismo, de acordo com a linha teórica adotada neste estudo, não é válido.

Nesta elaboração, apresentaremos um entendimento de um Estado no qual as lutas de classe constituem o poder e as estruturas estatais e o Estado é visto como expressão de dominação de classe e não superior às relações de classes, ou seja, a-classista. Neste processo, a estruturação burocrática é influenciada pelas contradições existentes na sociedade e, neste sentido, pode atender aos interesses das classes subalternas, como discutimos na sessão anterior.

A centralização e a burocratização identificada no primeiro período varguista estabeleceram-se como exigência do novo projeto político de industrialização e urbanização dirigido pelas classes dominantes do período. Este processo foi conduzido por uma coalizão de pacto conservador entre as classes tradicionais dominantes e a emergente burguesia. O poder de dominação de classe envolvia essa burguesia e a oligarquia tradicional. Estruturava-se uma coalizão de classe formada por uma estrutura de dominação de classe na sociedade que envolvia um setor “moderno” e outro “tradicional”. Desta forma, de acordo com Souza Filho (2006), a estrutura administrativa correspondia a essa dominação racional e tradicional, constituindo uma estrutura de bifrontalidade.

O processo de burocratização é um componente de “modernização” da estrutura administrativa para viabilizar a expansão das relações capitalistas no país, por intermédio da industrialização e da urbanização. A estrutura burocrática é fundamental neste processo de desenvolvimento capitalista. A industrialização exige regras e normas para a “modernização” do sistema. Entretanto, o patrimonialismo segue presente na estrutura brasileira.

O desenvolvimento da administração pública brasileira “corresponde ao tipo de dominação e projetos políticos a que ela era submetida” (SOUZA FILHO, 2006:180). A administração pública em cada período histórico era direcionada para o cumprimento de um determinado projeto de dominação. Contudo, os setores subalternos sempre eram excluídos da participação no poder. Na verdade, de acordo com Souza Filho (2006), os projetos que

norteavam a estruturação da administração pública não preconizavam a incorporação dos setores subalternos.

Essa exclusão dos setores subalternos não pode ser relacionada com a ineficácia e ineficiência da administração pública brasileira, porque, na verdade, os padrões de administração pública não objetivavam a inserção desses setores. E como ineficácia é a relação de uma estrutura com um objetivo, “a administração pública não pode ser considerada ineficaz tendo como parâmetro a participação desses setores na definição e distribuição das riquezas produzidas” (SOUZA FILHO, 2006:181).

Tampouco a ineficiência relacionada com os custos de uma administração corrupta de apropriação privada de recursos pode ser vista como problema de eficiência administrativa, “porque os instrumentos patrimonialistas (que não distinguem o público do privado) são fundamentais para garantir o tipo de pacto de dominação estruturado, que incorpora setores tradicionais da sociedade” (SOUZA FILHO, 2006:181).

Neste sentido, a participação dos setores tradicionais foi indispensável para efetuar o projeto estabelecido de industrialização brasileira. Estes fizeram parte da construção e operacionalização desse projeto, tendo em vista o projeto de desenvolvimento do Estado no marco do capitalismo periférico brasileiro.

Em suma, ineficiência e ineficácia não podem ser tratadas abstratamente, como se estivessem relacionadas a um projeto industrializante clássico de tipo europeu e americano e fundado numa racionalidade típica instrumental capitalista, ou voltada para a ‘universalidade de procedimentos’ numa nítida orientação democrática (SOUZA FILHO, 2006:181).

No decorrer do desenvolvimento da administração pública brasileira, o aparelho administrativo é apropriado às distintas fases do projeto de expansão capitalista, fundamentado em um pacto de dominação que ajusta a burguesia industrial, a oligarquia agrária e a exclusão das classes subalternas.

O patrimonialismo, tendo em vista toda a trajetória de formação do Estado brasileiro, se configura neste processo como inerente ao pacto de dominação forjado, necessário na fundamentação do processo de estruturação do Estado brasileiro e, por conseguinte, de industrialização e urbanização. Os processos sociais, políticos e econômicos foram direcionados por projetos de desenvolvimento que exigiam tal fundamentação, devido ao tipo de dominação estabelecido de combinação do arcaico com o moderno, ou seja, do tradicional – aristocracia agrária – e racional-legal – burguesia emergente.

Neste sentido, questões da apropriação privada do público, corrupção e estrutura informal-pessoal da estrutura administrativa não são um problema da estrutura burocrática, nem deficiência ou anomalia desta, mas elementos essenciais do projeto de dominação estabelecido no período de estruturação do Estado brasileiro.

Como afirma Souza Filho (2006:183), “não há uma invasão no espaço público de padrões privados do mandonismo local, mas sim uma estruturação da administração que comporta o padrão de dominação tradicional que se reflete nas dimensões patrimonialistas existentes”. A relação mundo privado e público é expressão deste movimento.

Assim sendo,

O modelo administrativo cunhado pela revolução de 1930 não se constitui como um modelo do tipo racional-legal que encontra obstáculos para se implementar. O modelo proposto é de manutenção da imbricação do patrimonialismo com burocracia a fim de manter o pacto de dominação entre os interesses oligárquicos e os da burguesia industrial emergente, porém sob ampliação dos mecanismos de tipo racional-legal, por conta da necessidade de implementação do projeto de industrialização e urbanização (SOUZA FILHO, 2006:184).

O pacto de dominação que articulava tradição e racionalidade nesta fase de expansão do capitalismo (anos 1930) determina a estrutura da administração pública no Brasil. A revolução burguesa e a modernização conservadora com o desenvolvimento da administração pública no Brasil são fundamentais para se compreender os processos distintos e peculiares brasileiros.

A imbricação patrimonialismo e burocracia é a expressão do pacto de dominação vigente no processo de desenvolvimento urbano-industrial brasileiro. De acordo com Oliveira (*apud* SOUZA FILHO, 2006:185), “de fato, o processo real mostra uma simbiose e uma unidade de contrários, em que o chamado ‘moderno’ cresce e se alimenta da existência do ‘atrasado’, sem sequer manter a terminologia”.

Desta forma, o patrimonialismo não se configura como um elemento histórico da formação brasileira que impediu o processo de implementação da estrutura burocrática. Não pode ser identificado como um limite estrutural que impossibilitou a expansão de aspectos da racionalidade burocrática. Na realidade, foi peça fundante no processo administrativo brasileiro. A burocracia foi fundamental no desenvolvimento da industrialização e urbanização do Brasil no projeto de expansão capitalista de 1930 até a ditadura civil-militar.

No entanto como consideramos que ocorre uma imbricação dialética entre patrimonialismo e burocracia, derivada de nossa revolução burguesa passiva e negociada, não existe apenas uma cultura patrimonialista incrustada na administração, o que ocorre de fato é um pacto de dominação que requer a manutenção dos elementos tradicionais da administração. Portanto, não existe apenas um padrão cultural patrimonialista, existe uma estrutura de dominação que exige a manutenção desse padrão como lógica administrativa. Conseqüentemente, a questão central não está na pressão de fora para dentro na administração, mas sim na organização de uma administração que incorpora elementos tipicamente tradicionais para realizar a dominação (SOUZA FILHO, 2006:188).

No período de 1930 até o final da ditadura, o desenvolvimento da ordem administrativa brasileira acompanhou o movimento global do capitalismo brasileiro, ou seja, de um capitalismo periférico dependente e associado. Esse processo foi conduzido pelo pacto de dominação que articulava interesses agrários tradicionais e da burguesia industrial, sendo a cidadania estruturada de forma “seletiva” e “regulada”.

Nesta direção, Edson Nunes (2003) desenvolve, em seu estudo, uma análise por intermédio de quatro “gramáticas” que se estabelecem nos períodos políticos por meio da relação entre Estado e sociedade: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. O autor defende que, no decorrer da formação sócio-política brasileira, essas “gramáticas” se combinam sincreticamente.

Do ponto de vista de Bresser Pereira, “o clientelismo e corporativismo são instrumentos de legitimidade política; o insulamento burocrático, a forma através da qual as elites modernizantes tecnoburocráticas e empresariais promovem o desenvolvimento; o universalismo de procedimentos, a afirmação lenta de um regime burocrático racional-legal e eventualmente democrático” (BRESSER PEREIRA *in* NUNES, 2003:11).

Em nossa análise, identificamos o clientelismo em todos os momentos políticos, quase que se legitimado como um comportamento intrínseco e esperado dos políticos envolvidos. O insulamento burocrático era uma estratégia de infiltração na arena política. A burocracia e a universalidade de procedimentos emergem justamente para refrear a lógica populista. O corporativismo era a relação “ideal” que o Estado estabelecia com o mundo do trabalho.

De acordo com Nunes (2003:120), nos anos 30 foram criadas instituições corporativas a fim de superar a fragmentação da política tradicional. No governo Vargas, o corporativismo na relação Estado/sociedade e o clientelismo possibilitaram a manutenção das velhas oligarquias políticas.

Em 1938, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), “como órgão responsável para organizar e desenvolver a administração numa perspectiva

racional-legal, apresenta-se como marco fundamental do fortalecimento de estrutura burocrática brasileira, com contorno nitidamente weberiano” (SOUZA FILHO, 2006:11). De acordo com a tese da sociabilidade de Nunes (2003), o DASP se direciona para o “universalismo de procedimentos”, visto que seus objetivos estão estruturados para a forma impessoal de viabilização das normas, da representação política e a prevenção de abusos do poder do Estado.

Segundo Souza Filho (2006:198), “o ‘universalismo de procedimento’ não se estrutura como um mecanismo distinto da burocracia, ele se manifesta a partir da existência de determinados aspectos presentes na expressão material da racionalidade burocrática que pode ser potencializada para uma administração pública democrática”.

É interessante notar que, apesar de o “universalismo de procedimentos” poder potencializar a lógica democrática, no Brasil, o DASP se instaurou no período da ditadura Vargas. Aqui, as potencialidades burocráticas do DASP foram direcionadas para a centralização e controle político. “Ou seja, a expansão burocrática pública, via DASP e seus braços nos estados (os chamados Daspinhos), combinada com a nomeação dos interventores dos estados, contribuiu para o fortalecimento do poder central contra os poderes locais, numa perspectiva, nitidamente centralista” (SOUZA FILHO, 2006:200).

O DASP foi a expressão material burocrática dos anos 1930. Com ele,

alcançaram-se alguns importantes patamares administrativos: melhoria da qualidade dos funcionários públicos, institucionalização da função orçamentária, simplificação, padronização e aquisição racional de material, montagem de um núcleo estrutural do desenvolvimento econômico e social, depois grandemente expandido, com o conseqüente estabelecimento de uma série de órgãos reguladores (NOGUEIRA, 1998:95).

Contudo, a expansão de órgãos que competiam com a administração formal não foi controlada pelo DASP. Mediante a necessidade de multiplicação de órgãos reguladores, essa “administração indireta” ocupou espaço na política administrativa.

Segundo Nogueira (1998:96-97), “o DASP perdeu, por exemplo, a batalha pela introdução e universalização do sistema do mérito no serviço público, atropelado pelas nomeações de funcionários, ‘extranumerários’, pelas indicações políticas, pelos concursos manipulados”.

Não obstante, o período 1930-45 foi essencial no trato da questão administrativa no Brasil. Neste período, esta questão foi assumida como estatal num plano de reformas, caracterizando-o como fundamental na história da administração pública brasileira.

Em resumo, no período de Estado Novo (1937-1945), o Estado assume o papel de regulador da economia. Vários setores se envolvem neste projeto: as oligarquias agrárias, a burguesia industrial, os setores da classe média, os setores militares e a classe operária. Os setores oligárquico e industrial são os que conduzem o processo de industrialização brasileiro, até 1950 norteado pelas oligarquias agrárias e posteriormente assumido pela burguesia industrial. A classe operária, nesse processo, é incorporada apenas como garantia da exploração da força de trabalho, não participa da estrutura de poder.

O universalismo de procedimentos marcou institucionalmente o Estado Novo, além do insulamento burocrático através dos anéis burocráticos. Segundo Bresser Pereira (*in* NUNES, 2003:18), “foram os regulamentos corporativistas que foram bem-sucedidos neste processo”.

Na república populista de Getúlio Vargas, a reforma foi conduzida e limitada pelos interesses da força política, “com traços da cultura política patrimonial e bolsões de eficiência administrativa” (PAULA, 2007:107). Segundo Nunes (2003:98), em 1945, “o clientelismo gerou um espaço para o insulamento burocrático, solução que as modernas forças capitalistas encontraram para fugir à dominação política do clientelismo”.

O período pós-30 é marcado por um processo de centralização política e instauração dos regulamentos corporativistas, transformando o poder central no principal agente político. Em suma, a República Velha (1889-1929) foi caracterizada pela descentralização e a Era Vargas (1930-1945) foi tensionada no sentido da centralização e autoritarismo do poder.

Em substância, ocorre, no período de 1930 a 1950, a ampliação da estrutura burocrática do Estado para viabilizar a implantação do projeto capitalista no Brasil. A “bifrontalidade” se configurou como forma de impulsionar a industrialização e urbanização excludente, sendo que as forças políticas envolvidas no processo de industrialização foram agentes responsáveis desse processo de aumento da desigualdade na sociedade brasileira.

De acordo com Souza Filho (2006:195),

a partir de 1930 ocorre o desenvolvimento e o fortalecimento da dimensão burocrática da ordem administrativa brasileira, não porque se pretende superar o patrimonialismo, mas porque são necessários padrões racionais para viabilizar a expansão capitalista no Brasil, via projeto de industrialização e urbanização. Assim, não se implementa um projeto de superação da ordem patrimonialista, já que a particularidade periférica do capitalismo brasileiro se estrutura a partir do entrelaçamento de interesses agrários tradicionais e pré-capitalistas com interesses de burguesia industrial emergente, exigindo-se, portanto, a manutenção da ordem administrativa tradicional, de cariz patrimonialista.

O processo de “insulamento burocrático” foi intensificado na década de 50 e culminou na “privatização do Estado pelas frações dirigentes das classes dominantes” (SOUZA FILHO, 2006:214). Inaugurou-se uma nova forma de apropriação do público pelo privado através da racionalidade instrumental do desenvolvimento capitalista. Enquanto no patrimonialismo a acumulação privada acontecia via caráter tradicional, na gestão racional capitalista, a utilização de recursos públicos para acumulação foi legitimada, haja vista a natureza do Estado, que é garantir a ordem capitalista, ou seja, apropriação privada das riquezas socialmente produzidas.

No período compreendido entre 1937 e 1945 o ‘insulamento burocrático’ serviu, prioritariamente, para a sustentação da ditadura Vargas. A partir da década de 1950 ele servirá, prioritariamente, para viabilizar o projeto de expansão capitalista brasileiro. Porém, o cariz antidemocrático de então permanecerá, na medida em que, através do insulamento, será impedida a participação das classes trabalhadoras no desenho do desenvolvimento capitalista a ser expandido no país. Assim sendo, o desenvolvimento da burocracia insulada contribuirá para a manutenção da estrutura de concentração de renda, riqueza e poder, distanciando a ordem administrativa brasileira de uma perspectiva de aprofundamento e universalização de direitos (SOUZA FILHO, 2006:216).

No período de consolidação do Estado desenvolvimentista, a ordem administrativa se configura, de acordo com Souza Filho (2006:222),

a partir da expansão da dimensão da racionalidade capitalista e da especialização técnica da burocracia, num quadro de insulamento de uma estrutura paralela de gestão, evitando a utilização dos mecanismos de mérito e impessoais na composição de seu quadros. Essa expansão será articulada à manutenção dos espaços patrimoniais e clientelistas no campo das políticas sociais – visando à incorporação seletiva e parcial das classes trabalhadoras – e na forma de participação das camadas dominantes tradicionais na estrutura de poder. Dessa forma, a dimensão de racionalidade da burocracia em seu sentido de estruturação formal e impessoal de procedimentos será bloqueada, inviabilizando a construção de uma ordem administrativa que pudesse contribuir substantivamente com o fortalecimento de ações voltadas aos interesses das classes populares.

O destaque da década de 50 está na opinião favorável ao planejamento econômico. Os anos 50 foram caracterizados pelas profundas transformações estruturais ocorridas no âmbito econômico, social e cultural, contudo, o modelo de substituição de importações então adotado não resultou no desenvolvimento autônomo e crescente.

O fenômeno da burocracia insulada nos anos de 1950 se materializou objetivamente através do Decreto-lei nº200/67. Esse insulamento burocrático possibilitou a insurgência, conforme analisado por Fernando Henrique Cardoso(1975), dos “anéis burocráticos”.

Os ‘anéis burocráticos’, de acordo com o sociólogo e ex-presidente, traduzem-se nos mecanismos políticos criados para incorporar as forças econômicas privadas beneficiárias do sistema nos processos de decisão necessários para a implementação do projeto em tela. Dessa forma, os ‘anéis’ se diferenciam dos lobbies, na medida em que se estruturam em círculos de poder (informação e pressão) constituídos para viabilizar a articulação entre setores do Estado e setores das classes sociais (NUNES,2003:42).

Difundiu-se a ideia de que o modelo vigente de administração se configurava obsoleto e que era necessária alguma reforma em concomitância com a nova realidade econômica brasileira. Apesar das tentativas com relação a esta reforma defendida como necessária, esta não atingiu o núcleo problemático. Foi construído um novo sistema em paralelo com antigo. Ao invés de eliminar o anterior, prosseguiu com os mesmos pontos problemáticos de outrora.

Os “grupos executivos” e as “ilhas de competência”, usuais neste período, independente de seu valor relativo e das justificativas que cercaram a sua adoção, simbolizaram a tendência de relegar a administração direta a um plano secundário, como que a indicar, na época, a convicção de que o custo da reforma administrativa seria alto demais, comprometeria o planejamento estatal, postergaria a industrialização (NOGUEIRA, 1998:99).

Resumidamente, neste período de 1930 a 1950, a burocracia desenvolveu-se em estruturas “insuladas” e “anéis burocráticos” respectivamente, caracterizando as tendências do período, baseadas no autoritarismo e na negação da política. As agências criadas para o insulamento burocrático nos períodos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek reproduziam, nas relações sócio-políticas, o corporativismo e o clientelismo.

Segundo Bresser Pereira (*in* NUNES, 2003:19), “a partir dos anos 50, clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos desempenharam, por meio de diferentes formas institucionais, um papel fundamental na vida política do país”. Consideramos seu papel fundamental mais em relação à estrutura de dominação em voga e à finalidade proposta de expansão das relações capitalistas.

Em resumo, nos termos das gramáticas elaboradas por Nunes (2003), ao se estabelecer o regime democrático brasileiro, em 1946, a estrutura sócio-política estava sedimentada com a combinação do corporativismo com o clientelismo. No segundo governo de Vargas (1951-1954) e no governo de Kubitschek (1956-1961), o insulamento burocrático assumiu o destaque e, no governo de Goulart (1961-1964), o clientelismo voltou à tona.

Pós-golpe de 1964, ainda com “o objetivo de escapar à natureza esquerdista, populista, clientelista e corrupta dos partidos políticos conduziu-se ao aprofundamento do insulamento

burocrático e ao banimento e à cassação de direitos civis dos políticos profissionais” (NUNES, 2003:120). A reforma realizada na ditadura civil-militar (1964-1985) avançou no sentido das técnicas de racionalização do Estado e de métodos de profissionalização dos administradores.

No entanto, essa estruturação burocrática não significa necessariamente a extinção das formas tradicionais patrimonialistas. Neste sentido, a ampliação da dimensão burocrática foi a associação da lógica racional-legal com os traços patrimonialistas da lógica tradicional.

Segundo Souza Filho (2006:12), “a burocracia se expande no Brasil a partir de 3 (três) determinações fundamentais: a) criar condições institucionais para implementar o projeto de expansão capitalista, estruturando “universalismo de procedimentos”; b) manter relações com o esquema de privilégios patrimonialistas já existente e que será ampliado e centralizado; c) viabilizar a sustentação do regime ditatorial, via fortalecimento do poder central, através de estratégias de ‘insulamento burocrático’.”

Desta forma, “a dimensão patrimonialista se faz necessária devido ao pacto de dominação existente, portanto, ela é intrínseca à ordem administrativa, tanto quanto a dimensão burocrática, que está se fortalecendo devido ao projeto de industrialização que precisa ser implementado” (SOUZA FILHO, 2006:189).

O regime político ditatorial centralizou a gestão, fez aliança com o setor industrial-financeiro estrangeiro e se estruturou como um Estado burocrático-autoritário. Neste sentido, a partir do golpe de 1964, o processo administrativo “é a institucionalização e expansão da estrutura anterior, porém sob a égide da consolidação monopólica do capitalismo brasileiro” (SOUZA FILHO, 2006:227).

Em termos de sociabilidade, no militarismo, o insulamento burocrático e o corporativismo assumiram o papel dominante. Foi através do insulamento burocrático que ocorreu o desenvolvimento da política de “modernização”. Neste regime, o “insulamento burocrático” se estabeleceu de forma mais expressiva.

No ano de 1967, o reformismo ressurgiu na figura do Decreto-lei nº 200. A proposta era estimular, segundo Nogueira (1998), o planejamento, descentralização, coordenação e controle, além da expansão das empresas estatais, de órgãos independentes e do sistema de mérito. Com relação aos cargos, visava a fixar diretrizes gerais para um plano de classificação de cargos. Na coordenação, apoiava o reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em ministérios.

(...) o Decreto-lei nº 200 iria impor, de modo unilateral, a ativação de uma nova administração pública através não só de “expedientes” concorrências (como nos anos 50), mas também da montagem de verdadeiras estruturas paralelas (empresas estatais, fundações, autarquias), a partir das quais se imaginava possível compensar as defasagens da administração direta. (...) nessa estratégia, a presença de intenções racionalizadoras e de não-desprezíveis mecanismos de dinamização da vida administrativa, o fato é que o Decreto-lei nº 200 deixou de lado precisamente o cerne do aparato público brasileiro, que se cristalizou e se enrijeceu ainda mais (NOGUEIRA, 1998:100).

O Decreto-lei nº 200 foi a expressão das exigências da expansão econômica do período militar. A administração indireta foi o carro chefe desse período, estimulada pelo governo como saída de superação da problemática estrutura formal direta e, assim, contribuir para o processo de desenvolvimento. “Cristalizou-se, nesse momento, o paradoxo de uma administração direta enfraquecida e marginalizada convivendo com uma administração indireta reforçada sem qualquer sinergia ou planejamento integrado e atravessada pelo espírito da concorrência” (NOGUEIRA, 1998:101). Segundo Marcelino (*apud* NOGUEIRA, 1998:101), esse fenômeno de favorecimento da administração indireta formou uma dicotomia entre o Estado tecnocrático – administração indireta – e o Estado burocrático – administração direta.

O período da ditadura foi caracterizado por normas corporativistas e forte centralização. Os militares, na suposta intenção de encolher o Estado, criaram novos órgãos e empresas no interior do aparelho estatal, duplicando a burocracia federal. A disseminação dessa estrutura segmentada e fragmentada só dificultou, de acordo com Evans (1993), o processo de gestão. “Na medida em que novas unidades são acrescentadas, surge uma estrutura maior e ainda mais barroca. [...] É uma estrutura que não somente dificulta a coordenação política, como estimula o recurso a soluções personalistas” (EVANS, 1993:142).

Nos anos do regime, o Estado continuou assumindo o papel principal de promotor do desenvolvimento. O regime realizou a modernização econômica articulando-se com forças políticas do grande capital monopolista e com os grupos dominantes tradicionais. A intervenção do Estado neste período orientava a política econômica para um inchaço do sistema financeiro, investindo na produção de bens de consumo duráveis e na expansão de empresas nacionais e estrangeiras. Para alcançar os objetivos traçados, capitalizou e reprivatizou a economia e reduziu os salários. Portanto, essa modernização teve um ônus para a população, tendo em vista os efeitos causados por tais medidas. Ademais, o viés do modelo econômico era concentrador e excludente.

O legado do regime militar foi de grande desenvolvimento capitalista e de continuidade com relação à miséria e a desigualdade, sem compromisso com uma possível economia independente. Na verdade, acentuou tais características e até mesmo criou desajustes e mazelas mais perversas.

Estimularam a fragmentação da sociedade em compartimentos estanques, presos a interesses particularistas e desejosos de um diálogo direto com o Estado, sem a mediação de partidos e instituições representativas. Ajudaram a desvalorizar a política e a democracia, exacerbando os piores traços da história nacional. Como se não bastasse, houve o impacto da crise recessiva iniciada na própria fase inaugural da abertura, entre 1973 e 1974, e a marcha progressiva da inflação; com isso, o País ingressou numa espécie de guerra de todos contra todos fundada na desvalorização do trabalho e do investimento produtivo em benefício da especulação e da “esperteza” (NOGUEIRA, 1998:110).

Em suma, a estruturação da ordem administrativa do Brasil foi caracterizada pela “dupla articulação”, exclusão das camadas populares e “bifrontalidade” arcaico-moderno se configurando através de um pacto conservador de dominação. Viabilizaram-se, desta forma, interesses agrários tradicionais e burgueses.

No período de desenvolvimento e consolidação do capitalismo monopólico brasileiro (1950-1979), segundo Souza Filho (2006:241), a administração pública brasileira pode ser vista da seguinte forma:

a) para as questões de segurança, relações internacionais e questões fiscais – BUROCRACIA valorizada e reconhecida; para a questão social – Mix de BUROCRACIA centralizadora, autoritária e sucateada, fundada no corporativismo estatal (Estado controlando as instituições da sociedade civil, principalmente as vinculadas ao trabalho, para viabilizar a incorporação seletiva e regulada) e PATRIMONIALISMO, fundado na estrutura clientelista (para garantir a lealdade política de setores tradicionais, através da relação entre Poder Central-Poder local e Poder local-população – clientela); c) para a intervenção nas questões diretamente econômicas (política, monetária, fiscal, industrial) – BUROCRACIA INSULADA, baseada no corporativismo estatal (Estado privatizado por interesses do capital – a expressão material dessa estrutura burocrática são as administrações indiretas criadas no regime militar e, conseqüentemente, a formação dos ‘anéis burocráticos’.

Neste projeto de industrialização, os mecanismos burocráticos são necessários para o atendimento de determinados interesses das classes trabalhadoras. Todavia,

o pacto conservador em que se sustentaram a modernização e o desenvolvimento brasileiro não computou a participação democrática em nenhuma de suas formas, e jamais patrocinou, por consequência, a institucionalização de estruturas que dessem conta e permitissem a ampliação da cidadania política e social ( FIORI, 2001:282).

Nos anos 80, o país caiu em uma crise inflacionária e recessiva. Nessa década, o país entrou numa crise econômica e política, contudo, este foi o período em que se iniciou o processo de redemocratização do país. Discutiui-se a desburocratização e a desestatização como forma de amenizar os excessos do Decreto-Lei nº 200. Enquanto o programa de desburocratização era orientado para o usuário do serviço público, o programa de desestatização era destinado, segundo Wahrlich (*apud* NOGUEIRA, 1998:102) a limitar a excessiva expansão da administração pública descentralizada.

A partir de 1982, com a eleição da oposição, a situação de transição tomou um rumo progressista. A chegada da Aliança Democrática no governo redefiniu o cenário e estabeleceu uma política de transição.

Foram tomadas medidas de liberalização política efetiva, apresentados planos e projetos reformadores, composta uma equipe econômica distante dos padrões monetaristas de antes; logo depois, no segundo ano, adotou-se uma nova política econômica (O Plano Cruzado) repleta de preocupações sociais e voltada para um combate heterodoxo à inflação, no qual não se penalizariam os salários e o desenvolvimento (NOGUEIRA, 1998:112).

Contudo, nos períodos de 1930-1945 e 1964-1984, a burocracia se estruturou de forma autoritária, com destaque para um Estado forte, e a classe trabalhadora foi incorporada de maneira seletiva e regulada.

Com a crise do regime militar e a insurgência do processo de redemocratização, em 1986 surgiu uma exposição em torno do debate de que uma reforma não pode se basear apenas em leis e decretos e de maneira rápida e imediata. A reforma é, na verdade, transformação na consciência tanto do governo, que precisa se voltar para servir ao público, como da sociedade civil, que precisa ser mais ativa na exigência dos seus direitos, na fiscalização e controle das políticas que os envolvem.

O período denominado Nova República encontrava-se quase no mesmo cenário da década de 50. Administração mal estruturada, necessidade imanente de desenvolver o país e uso exacerbado e inadequado do princípio da descentralização, consequência do Decreto-lei nº 200.

A administração indireta ganhou prestígio como sinônimo de modernização. A administração direta, diante da sociedade e mesmo do corpo técnico, ficou desacreditada. O viés necessário de fiscalização e controle pelo Governo foi prejudicado.

Neste contexto, a necessidade de reforma ficou patente, com ganas de recuperar o prestígio da administração pública para servidores e para a população, além de propiciar eficiência e racionalidade dos serviços públicos. Não necessariamente o processo de redemocratização culminaria num processo de reforma administrativa no país. A direção política da Nova República, para desenvolver um processo de reforma,

teria de se concentrar na reconstitucionalização do país e no combate à inflação, consumindo-se nessas tarefas. Teria ainda que gerenciar uma avalanche de demandas reprimidas pelos governos autoritários e ou ativadas pelas transformações e pelo empobrecimento da sociedade. Seria, além do mais, acossada pela plena explicitação dos efeitos da crise do Estado, pelas pressões neoliberais e pela resistência encarniçada dos interesses organizados no interior mesmo da máquina pública (NOGUEIRA, 1998:108).

Nesse quadro de pressões estruturais e contextuais, a reforma se estabeleceu apenas em intenção registrada em papéis. Os primeiros anos do Governo da Nova República foram barrados pelas dificuldades de transição e não conseguiram avançar na reforma. Diversos fatores prejudicaram essa transição. O caráter do governo, a situação em que o país se encontrava e a diversidade de processos em voga, principalmente de redemocratização e superação da crise econômico-social.

Não se tratava, portanto, apenas de romper com o governo autoritário, mas de superar todo um legado histórico, que estabelecera um sólido padrão de relacionamento Estado/sociedade; tratava-se, ainda, de promover um ajuste estrutural na economia, abalada pelo esgotamento do “estatal-desenvolvimentismo” e pela configuração de um novo sistema internacional e de um novo paradigma tecnológico, ou seja, de fixar um novo modelo de desenvolvimento e um novo formato de aparelho estatal (NOGUEIRA,1998:109).

Contudo, a proposta da Nova República foi aproximativa, sem grandes rupturas. As promessas foram engolidas pelas incertezas e dificuldades do período e do contexto de transição. A conjuntura internacional de globalização também complicaria o desenvolvimento do processo de transição democrática. No Brasil, o período da Nova República se configurou por uma ambiguidade de processos. Enquanto o país estava se preparando para a redemocratização e o privilegiamento do Estado, a política brasileira era bombardeada por pressões internacionais que defendiam a negação do Estado no processo de desenvolvimento.

Dessa forma, o País não superou sua crise econômica e não avançou, substantivamente, na ampliação das políticas sociais, chegando ao final do governo da “Nova República” com um déficit social ainda maior que do início do governo. Entretanto, do ponto de vista político, tivemos uma ampla demonstração de que estava se consolidando no país uma sociedade civil organizada e com expressões democráticas mais significativas, que apontava para a consolidação de uma sociedade de tipo “ocidental” no Brasil. Essa demonstração se deu em decorrência do processo constituinte (SOUZA FILHO, 2006:268).

A Constituição de 1988 reflete essa sociedade civil organizada e as expressões democráticas mais significativas desenvolvidas na Nova República. Propõe-se a estabelecer a redemocratização e possibilitar a reforma administrativa. “(...) A constituição ampliaria os direitos de cidadania, beneficiando a massa dos trabalhadores, e concederia estímulos à universalização do mérito e à introdução de novas modalidades de gestão nas áreas sociais, associadas à idéia de descentralização participativa” (NOGUEIRA, 1998:114).

Ainda existe uma discussão em voga a respeito do impacto, na administração pública, da estrutura burocrática contida no texto constitucional de 1988. Existem defesas de que há uma racionalidade de difícil operacionalização e que a constituição de 1988 foi um atraso burocrático, anulando os avanços gerenciais que o Decreto-lei nº 200 estabeleceu. Nesta direção, a Constituição Federal de 1988 seria um retrocesso burocrático por favorecer o “arcaico” controle rígido de processos, ao invés de resultados, e engessar a administração pública, introduzindo-a num processo centralizador e ineficaz da gestão.

Entretanto, observamos que a estrutura administrativa pública brasileira, a partir da Constituição Federal de 1988, avançou. Houve o fortalecimento da administração direta, estabelecendo regras para todos os setores da administração pública, até mesmo para a indireta. Desta forma, as áreas de gestão de pessoas e procedimentos de compras públicas foram as mais atingidas pelas alterações constitucionais previstas.

No que se refere à gestão de pessoas, a administração indireta foi obrigada a adotar integralmente todos os procedimentos que regem a realização dos concursos públicos, perdendo sua liberdade de contratar e demitir que o regime celetista anteriormente utilizado propiciava. Quanto as compras públicas, o processo licitatório instituído pela Lei nº 8.666/93 deverá também ser observado por toda a administração indireta, apesar de algumas exceções concedidas às sociedades de economia mista e empresas públicas (TORRES, 2004: 163).

Em síntese, todas as estruturas do Estado passaram a contratar via concurso público, o que é um avanço, visto que, anteriormente, a estrutura empregatícia do aparelho do Estado brasileiro era estabelecida na base de contatos pessoais substituindo a competência.

Em vez de serem afinados com os ganhos de longo prazo via promoções baseadas em desempenho organizacional relevante, os burocratas brasileiros *enfrentavam* carreiras em staccato, pontuadas pelos ritmos de mudança na liderança política e a gestação periódica de novas organizações (EVANS,1993:139).

De acordo com Torres (2004:164), este foi um dos maiores avanços da Carta de 1988, “que tem propiciado a profissionalização e a moralização do setor estatal, atacando de maneira contundente o clientelismo e o empreguismo que imperavam na administração pública”. Além disso, criaram-se regras e normas definidas para qualquer tipo de compra para toda estrutura pública.

No entanto, na década de 90, houve uma “conversão ideológica” no direcionamento da política econômica a favor da estabilização monetária e das reformas liberais e a renúncia ao projeto de uma “economia nacional”. O Consenso de Washington foi o forte direcionador da política de estabilização monetária e de reformas “estruturais” e institucionais adotadas pelo Brasil. A economia brasileira passou por um processo de transnacionalização, mantendo, segundo Fiori (2001), as mesmas regras e estruturas básicas do velho e permanente “pacto conservador”.

A liberalização dos mercados de capitais e o Plano Real foram a materialização desta conversão. Por causa disso, o país se diz inserido no processo de globalização financeira e desenvolvimento liberal.

Na verdade, “nos anos 90, o ambiente estaria cortado por outra dinâmica de muitas partes do espectro político-ideológico contemporâneo e seria possível ouvir que não se tratava mais de construir, mas de ‘desconstruir’” (NOGUEIRA, 1998:118).

As mesmas forças políticas que sustentaram o projeto desenvolvimentista brasileiro foram as que possibilitaram a adesão ao projeto neoliberal na década de 90. Estas mantiveram “as mesmas regras e estruturas sociais e políticas regressivas e excludentes que caracterizaram toda trajetória da ‘modernização’ brasileira, durante o século XX” (FIORI, 2001:272).

Do ponto de vista administrativo, este contexto propiciou o desenvolvimento do chamado “gerencialismo”. Segundo Paula (2007:56), a partir de 1970,

Drucker e os novos ‘gurus’ da administração começaram a argumentar que a burocracia estaria dando lugar a uma organização pós-burocrática, baseada na flexibilidade e na participação. Imbricado com essa crítica, o movimento gerencialista ganhou terreno e passou a recomendar a substituição do sistema burocrático pelo gerencial. Esse movimento, que ajudou a moldar a cultura administrativa através de um enfoque empreendedorista, emergiu nos anos

1950, mas adquiriu densidade com a ascensão do neoconservadorismo. De modo geral, o gerencialismo se baseia nas seguintes crenças:

- O progresso social ocorre pelos contínuos aumentos na produtividade econômica;
- A produtividade aumenta principalmente através da aplicação de tecnologias cada vez mais sofisticadas de organizações e informação;
- A aplicação das tecnologias se realiza por meio de uma força de trabalho disciplinada segundo o ideal da produtividade;
- O *management* desempenha um papel crucial no planejamento e na implementação das melhorias necessárias à produtividade;
- Os gerentes têm o direito de administrar.

A tendência gerencial na administração do setor público se estabelece neste contexto.

A partir da década de 1970, a tentativa de adaptar e transferir os conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público começou a se tornar preponderante, principalmente no Reino Unido e nos Estados Unidos. Esta visão alcançou o seu auge nos anos 1980 com a emergência da *new public management* ou nova administração pública. Pelo tratamento do provimento dos serviços públicos como um negócio e pela inserção da lógica empresarial no setor público, a nova administração pública também ficou conhecida como administração pública gerencial (PAULA, 2007:22).

De acordo com Paula (2007:17), a base do gerencialismo é a crítica da organização e flexibilização das organizações, sendo a base da nova administração pública “as reformas neoconservadoras de Thatcher e Reagan, o movimento neoliberal, a teoria da escolha pública e a política da terceira via”.

Na década de 1980, a cultura gerencial foi disseminada de tal forma que começou a dominar os Estados Unidos e a Europa. Afetou objetivamente por meio do “enxugamento das empresas, o crescimento das pequenas unidades produtivas, a formatação de contratos flexíveis e part-time de trabalho” (PAULA, 2007:43).

As bases da nova administração pública se estabeleceram, desta forma, segundo Paula (2007:45), a partir das reformas empreendidas no Reino Unido e nos Estados Unidos. Caracterizou-se em medidas organizativas e administrativas:

- Descentralização do aparelho de Estado, que separou as atividades de planejamento e execução do governo e transformou as políticas públicas em monopólios dos ministérios;
- Privatização das estatais;
- Terceirização dos serviços públicos;
- Regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado;
- Uso de idéias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado (PAULA, 2007: 47).

Com a crise econômica dos anos 1980, em particular na América Latina, devido às dívidas externas, a possível necessidade de reforma vigora na pauta política. Contudo, “as experiências de países como o Reino Unido e os Estados Unidos, nos anos 1980, tornaram as reformas orientadas para o mercado e a nova administração pública uma referência para a América Latina” (PAULA, 2007:112).

O FMI, o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) foram órgãos que direcionaram os países latino-americanos a reformas e modelos de gestão liberais. Segundo Paula (2007:112),

examinando os documentos, constatamos: recomendações para a reforma do Estado que seguem a lógica da orientação para o mercado e da terceira via, a defesa de uma estratégia de desenvolvimento que é congruente com o desenvolvimento dependente e associado; e a ênfase em modelo de gestão baseado nas características da nova administração pública.

No Brasil, alguns motivos influenciaram a adesão às reformas para estruturação do modelo gerencial na administração do Estado (PAULA, 2007:48):

- Pressões por uma descentralização que permitisse maior autonomia aos burocratas públicos;
- Redução do tamanho do Estado, diminuição dos gastos com o sistema de bem estar social, considerando que estes foram os responsáveis pela crise fiscal, impossibilitando o Estado de gerenciar a economia.

Sendo assim, de modo geral, a reforma gerencial pode se caracterizar pelo (PAULA, 2007:49):

- Ajustamento à economia internacionalizada através da desregulamentação dos mercados e a remoção das barreiras de proteção comercial;
- A progressiva privatização das estatais e a aplicação da orientação de mercado no provimento de serviços públicos;
- A aceitação da flexibilização dos contratos e da jornada de trabalho, tanto no setor público como no setor privado.

Ainda conforme a autora,

durante os anos 1980 e 1990, os agentes da indústria do *management* ajudaram a consolidar o movimento gerencialista por meio de um discurso composto pelos seguintes elementos: a crítica das organizações burocráticas e a valorização da cultura do *management* e a conversão de técnicas e práticas administrativas em ‘modismos gerenciais’ (PAULA, 2007:54).

Todavia, surgiram limitações desta nova administração pública:

- Formação de uma nova elite burocrática;
- Centralização do poder nas instâncias executivas;
- Inadequação da utilização das técnicas e práticas advindas do setor privado no setor público;
- Dificuldade de lidar com a complexidade dos sistemas administrativos e a dimensão sociopolítica da gestão;
- Incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público.

Conforme Nogueira (1998:116), “a mudança do paradigma tecnológico, a globalização e o aumento da complexidade societal passariam a impor desafios que não conseguiam ser enfrentados nos termos do reformismo quantitativo”.

O “reformismo qualitativo” ganhou terreno na reforma do Estado. Começou-se a entender que é necessário envolver Estado, política e sociedade no desenvolvimento deste processo. Esse caminho qualitativo girou em torno da “valorização e capacitação de recursos humanos, novos paradigmas organizacionais e gerenciais, planejamento e gestão estratégica, busca de qualidade e de excelência na prestação de serviços, ampliação das funções reguladoras do Estado” (NOGUEIRA, 1998:117).

No entanto,

a reforma da administração continuaria sendo, como nos Anos 30, ‘o máximo problema do Brasil’. Tanto quanto antes, ela não se materializaria na mera justaposição de intervenções tópicas sobre as rotinas, os marcos jurídicos e a estrutura da burocracia pública. Estaria atrelada indissolavelmente a um tema mais vasto e complexo: o de recuperar a capacidade de coordenação e planejamento do Estado, o de desprivatizá-lo e colocá-lo a serviço da sociedade, democratizando seu controle e responsabilizando-o. A reforma da administração tornar-se-ia inseparável da reforma do Estado, posto que dependente de uma profunda revisão das funções e práticas estatais, das instituições políticas e das relações Estado-sociedade civil, cujo padrão histórico é perverso e de baixa qualidade. Em outros termos, a questão administrativa, tornar-se-ia eminentemente política, dizendo respeito à democracia, à refundação de pactos e consensos societais, à participação da cidadania, à valorização das instituições representativas, e não apenas à mera racionalização administrativa (NOGUEIRA, 1998:118-119).

Nesse contexto de reforma administrativa dos anos 90, Bresser Pereira (1996:271-72) sustenta o equívoco de análise de que a “administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista”. E, nesta direção, considera que o contexto político brasileiro, firmado no avanço democrático burocrático, necessita de um modelo de

administração mais moderno, visto que, segundo o referido autor, o patrimonialismo e o burocratismo já estavam superados na sociedade.

O Plano Diretor da Reforma do Estado criado pelo MARE – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, dirigido por Bresser, propunha-se a reorganizar as funções do Estado. É feita uma abordagem “gerencial”, substituindo a perspectiva “burocrática” anterior. O plano se justifica na ideia de que é preciso estabelecer novas funções do Estado em um mundo globalizado que exige novas competências, novas estratégias administrativas e novas instituições. Defende que a administração pública burocrática tornou-se obsoleta e as burocracias públicas estão sendo levadas cada vez mais a adotar uma abordagem gerencial.

Apresenta-se um projeto de um modelo pós-burocrático de administração pública baseado em resultados, não mais em processos, para estabelecer uma gestão mais eficaz e eficiente. Entretanto,

a administração pública gerencial não rompe com o ideal burocrático. Embora critique a burocracia, diversas vezes Bresser-Pereira aponta a importância da existência de uma burocracia pública capaz de controlar o processo decisório e assegurar a eficiência administrativa (PAULA, 2007:144).

No Brasil, ao contrário do preconizado pelo Plano (2005), “a vertente gerencial não rompe com o neopatrimonialismo e as tendências autoritárias da gestão pública brasileira” (PAULA, 2007:135).

A autora, em seu livro *Por uma nova gestão pública* constrói sua análise crítica no fenômeno do gerencialismo na administração pública brasileira. Segundo Paula (2007:18), na contemporaneidade existem duas vertentes que dominam a estrutura da administração pública brasileira: a vertente gerencial e a vertente societal.

As propostas da vertente gerencial foram concebidas e implementadas no governo de Fernando Henrique Cardoso, com a participação ativa do ex-ministro da Administração e Reforma do Estado Bresser-Pereira. A vertente se tornou hegemônica quando a aliança social-liberal alcançou o poder e implementou a administração pública gerencial. A vertente societal se inspira nas experiências alternativas de gestão pública realizadas no âmbito do poder local no Brasil, como os conselhos gestores e o orçamento participativo. Esta vertente tem suas raízes do campo movimentalista dos anos 1970 e 1980 e nas políticas públicas implementadas pelas Frentes Populares nos anos de 1990.

Na análise de Ana Paula Paes de Paula (2007), as reformas brasileiras no setor público brasileiro foram estabelecidas mais como ajustamento de pessoal do que reestruturação das organizações do setor público através de um projeto de desenvolvimento.

O setor público convive com um comportamento gerencial e estrutura organizacional 'formatada' em três momentos. O primeiro foi aquele que treinou o servidor público e estruturou a burocracia para atuar como agente do processo de desenvolvimento do país e que tinha no planejamento o instrumento principal da ação gerencial. No segundo momento (valorizado a partir da última década do século XX), o funcionário público e a estrutura organizacional foram considerados como ineficientes e aqueles servidores que permanecessem no sistema deveriam ser capacitados para não mais planejar, mas sim, regular, controlar e auditar, que seriam suas novas funções. No terceiro momento, o que vivemos, foi gerada uma expectativa, pré-eleição, de valorização do servidor público bem como de que o aparato público poderia voltar a desempenhar um papel ativo nos destinos do país (PAULA, 2007:13-14).

Esse processo é notado e sintetizado na condução política da economia brasileira,

Até 1930, o caminho foi o do liberalismo econômico e a modernidade chegava pelos portos e pelas atividades agroexportadoras. Depois da crise de 30, e até 1990, entretanto, a modernidade transformou-se em sinônimo de desenvolvimento econômico e industrialização. Mas a era desenvolvimentista acabou com a adesão das elites econômicas e políticas brasileiras – na década de 90 – ao novo mito da modernidade, associado à utopia da globalização. Neste longo trajeto, a sociedade se fez cada vez mais desigual, mas o produto e a riqueza nacionais cresceram de forma continuada, realimentando periodicamente pelos ciclos de expansão de crédito, do investimento internacional e do endividamento externo do país. Nos momentos de retração ou crise internacional, os ajustes internos deram absoluta prioridade à preservação da riqueza mercantil e patrimonial das nossas classes proprietárias (FIORI, 2001:271).

Segundo Paula (2007:21), para construção de uma gestão pública democrática, é indispensável o equilíbrio dessas três dimensões fundamentais:

- A dimensão econômico-financeira, que se relaciona com os problemas no âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária;
- A dimensão institucional-administrativa, que abrange problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, assim como as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais e a questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções;
- A dimensão sociopolítica, que compreende problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão pública.

Neste sentido, para a implementação de uma gestão pública que seja direcionada para o fortalecimento da dimensão da universalização e aprofundamento dos direitos nos limites do sistema capitalista, entendemos que é necessário organizar a estrutura burocrática do Estado, interposta pelo controle público e social. A estratégia central seria utilizar algumas das expressões da materialidade do “caráter racional” da burocracia a fim de ampliar os espaços de democratização voltados para as demandas, interesses e necessidades dos dominados. Nos termos de Souza Filho (2004/2005:169),

Portanto, consideramos que, para o cenário de forte hegemonia liberal e conservadora, a estratégia central deve ser a de fortalecer a estrutura burocrática do Estado para além dos centros estratégicos, buscando aproveitar o “caráter racional” da burocracia, por um lado, como forma de ampliar os espaços para propostas efetivas, eficientes e eficazes, comprometidas com os dominados, que viabilizem melhorias imediatas nas condições de vida da população e, por outro, como mecanismo para contribuir com a formação de um quadro administrativo que tenha condições de colocar-se a serviço da classe trabalhadora. Simultaneamente, é fundamental propor o aprofundamento de mecanismos de democratização para combater a tendência autoreferenciada da burocracia e sua paralisia/reação a mudanças (NOGUEIRA, 1998: 260-261), criando maior controle social e controle público (SOARES, 2003), como forma de propiciar transparência e fragilizar a direção hegemônica, criando, dessa forma, condições para o fortalecimento de ações contra-hegemônicas.

Então, tendo em vista os avanços da Constituição Federal de 1988, principalmente com relação às políticas sociais e em especial à assistência social, pretende-se, no próximo capítulo, analisar a política de assistência social, considerando seus avanços após a Constituição Federal de 1988.

Além de instituir um novo sistema de Seguridade Social, estabelecer a assistência social como política social pública, com caráter de direito, de universalização dos acessos, e de responsabilidade estatal, a Constituição Federal de 1988 inicia o processo de organização da estrutura burocrática da política de assistência social.

### 3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

#### 3.1 O histórico da assistência social no Brasil

O desenvolvimento do modo de produção capitalista e o desenvolvimento das políticas sociais são inerentes como processos inscritos na história. Os padrões de proteção social são desdobramentos, respostas e formas de enfrentamento às expressões da questão social no capitalismo.

A expansão das políticas sociais no Brasil se dá nos períodos de ditadura (1937-1945 e 1964-1984), quando há a restrição de direitos políticos e civis, caracterizando o desenho instável, restrito e segmentado que marcou a política social brasileira. No Brasil, o escravismo, a informalidade, a fragmentação/cooptação e a falta de compromissos democráticos e redistributivos das classes dominantes marcaram a constituição da política social.

Historicamente, no país, as ações assistenciais não foram de primazia do Estado. Estas ações eram desenvolvidas pela Igreja Católica, pela filantropia e por políticos isolados, ou seja, não tinham um viés de direito, mas de caridade, higienismo e clientelismo. Portanto, eram desvinculadas da concepção de cidadania.

No período de 1930 a 1964, o sistema de proteção social brasileiro, se assim se pode dizer, foi caracterizado pela cidadania regulada e pela cidadania invertida.

O fenômeno caracterizado por Cidadania Regulada (SANTOS,1987) desenvolveu-se com a fundação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP). De acordo com Santos (1987:68),

por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação social, e que ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do espaço dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei.

Os IAPs foram constituídos como entidades autárquicas, vinculadas ao Estado via Ministério do Trabalho. Recolhiam fundos de empregadores e empregados e proviam

benefícios para os trabalhadores regulamentados. Representaram a agregação de direitos sociais ao conjunto de leis trabalhistas, tornando a previdência um instrumento de incorporação controlada, ao definir os direitos que integravam a cidadania e quem tinha acesso a eles.

Este modelo de cidadania reforça a estrutura de desigualdade social no Brasil, tendo em vista a estratificação dos cidadãos de acordo com a categoria profissional e acesso aos benefícios de forma desigual, válidos somente em ocupações regulamentadas pelos preceitos legais, excluindo a maioria da população. Contudo, os IAPs foram, de acordo com Behring & Boschetti (2006), as formas originárias da previdência social brasileira.

Nesse cenário, os indivíduos que não se integravam ao sistema de proteção social buscavam proteção social na assistência, que era praticada pela igreja, pelos coronéis e pelas instituições filantrópicas, base material da nova categoria denominada por Fleury (1991) como “Cidadania Invertida”. Como a noção de cidadania estava atribuída à profissão e os direitos dos cidadãos restringiam-se aos direitos do espaço que ocupavam no processo produtivo, reconhecido por lei, os indivíduos que não apresentavam estas “pré-condições” de trabalho, ou seja, os indivíduos “não cidadãos”, ficavam à mercê da assistência praticada pela sociedade.

No período de 1930 a 1964, não houve mudanças na lógica do sistema de proteção brasileiro. Todavia, no início da década de 60, com a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), notifica-se o início da ruptura com a lógica da cidadania regulada do período anterior. A LOPS uniformiza os benefícios e serviços prestados pelos IAPs, mas não modifica a estrutura administrativa dos mesmos.

A lei assegurava o mesmo regime de benefícios, independente da categoria profissional de cada um, a todos os trabalhadores regulados pela Consolidação das Leis do Trabalho – o que quer dizer, a todas as pessoas ocupando posições no processo de acumulação, reconhecidas e reguladas pelo poder estatal (SANTOS, 1987:30).

Em 1966, cria-se o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). O INPS unifica os IAPs, criando um único instituto. É extinta a estrutura baseada na categoria profissional e constitui-se um único instituto para operacionalizar os serviços de proteção social para quem contribui. Esta é, de acordo com Santos (1987:32), uma das mais significativas alterações no sistema previdenciário pós 1964.

A década de 70 foi marcada pela universalização da previdência social. A criação do PRORURAL/FUNRURAL incorpora os trabalhadores rurais; acontece a regulamentação da

profissão das empregadas domésticas e a criação da contribuição para o autônomo na previdência. Com o processo de “universalização”, a entrada no sistema de proteção social ficou vinculada à contribuição.

Portanto, a partir destes três movimentos de uniformização, unificação e universalização no sistema de proteção social, a lógica de cidadania regulada é extinta. Entretanto permanece a lógica da cidadania invertida, em que o “não-cidadão”, aquele que não contribui com o sistema, é atendido pelas estruturas assistencialistas.

Segundo Vianna (1998), a modernização realizada pela autocracia burguesa de 1964-1984 desvirtuou os caminhos da universalização, estimulando a lógica particularista dos interesses, de exclusão e arbítrio, enviesando a política pública no país. Este projeto modernizador, de expansão capitalista, provocou o desencadeamento do processo de “americanização” do sistema de proteção social brasileiro.

Vianna (1998) caracteriza este fenômeno de “americanização perversa” “não só pelo motivo óbvio do tamanho da pobreza como porque, ao contrário do que acontece nos EUA, no Brasil, o aparente não planejamento da evolução do sistema resultou em total desregulamentação das relações público/ privado” (VIANNA, 1998:139).

Nos EUA, segundo Viana (1998), um contingente de 20% de pobres é protegido pelo Estado de estrutura residual, ficando o restante a cargo do mercado. Já no Brasil, acontece a “inversão perversa”, 20% da população corresponde aos atendidos pelo mercado, sendo os demais (80%) dependentes dos serviços públicos de um Estado com estrutura residual.

Nos termos de Mota (2008:139),

data, portanto, da década de 1970 o processo através do qual a Seguridade Social, ao criar as condições para institucionalizar a inclusão de alguns trabalhadores não acobertados pelo sistema de proteção social, também facilitava a abertura do mercado privado de serviços sociais. Enquanto ampliava alguns benefícios e serviços, incluindo no sistema segmentos não assalariados ou em situações sociais de precariedade, ao mesmo tempo criava as condições para o afastamento dos setores médios assalariados e autônomos do sistema público.

Nesse período, a assistência social se configura numa estratégia complementar ao governo ditatorial. A assistência social é mantida com a mesma estrutura assistencial anterior, por meio da filantropia, de ações da Igreja, políticos e organizações isoladas da sociedade civil. O Estado atua estabelecendo convênios com essas organizações da sociedade civil. Portanto, é mantida a lógica da cidadania invertida.

Nos anos 1980, a desigualdade se amplia com crescente visibilidade e a pobreza se centraliza na agenda social.

Em 1988, em um contexto de intensas mobilizações e lutas, é aprovada a nova Constituição Federal.

O conceito de seguridade, a universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade dos benefícios, a seletividade e a distributividade da proteção, a irredutibilidade dos valores pagos, a equidade na forma de participação no custeio, a diversificação da base de financiamento, o envolvimento da comunidade nas decisões e o caráter democrático e descentralizado da gestão foram princípios inscritos na Carta que, sem dúvida, responderam aos anseios mudancistas manifestos por vários segmentos da sociedade (VIANNA, 1998: 138).

Consagra-se um novo sistema de Seguridade Social, a fim de se estabelecer um padrão de proteção social abrangente e redistributivo, de efetivação dos direitos sociais. A seguridade social foi estabelecida sob o tripé saúde, previdência social e assistência social, considerada como direito de todos os cidadãos e dever do Estado, sendo que apenas a previdência social tem caráter contributivo.

Pela primeira vez na história do país, a assistência social é caracterizada como política social pública, de responsabilidade do Estado e direito de todo cidadão, independentemente de contribuição. No que se refere à sua forma de organização político-institucional, apresenta a descentralização e a participação como princípios.

Historicamente, a assistência social foi caracterizada em sua trajetória

como não-política, espaço de práticas voluntaristas, espontaneístas, dependentes da solidariedade, da sociedade civil ou simplesmente puro assistencialismo destinado aos destituídos. Enquanto ação do Estado, ela se configurou, até os anos 80 do século XX, como uma ação paliativa, pontual, fragmentada, secundária, marginal. Uma política marcada por ações pobres e precárias, destinadas aos mais pobres. Estas características acabam conferindo um modo de conceber a assistência social no Brasil como ajuda, assistencialista ou benesse (OLIVEIRA, 2005:18).

A promulgação da Constituição de 1988 é uma conquista social. Como assinala Netto,

curiosamente, esta conquista social – insista-se: só é possível pela amplitude da mobilização de setores populares na agonia do regime ditatorial e na transição à democracia política – realizava-se no mesmo momento em que, no plano internacional, múltiplos processos concorriam para colocar em questão o Estado de bem estar social (processos que incluem, dentre outros componentes, a reestruturação do capitalismo mundial e a crise do chamado socialismo real). Assim, ao tempo em que, no Brasil, criavam-se mecanismos político-democráticos de regulação da dinâmica capitalista, no espaço mundial tais mecanismos perdiam vigência e tendiam a ser substituídos, com a legitimação oferecida pela ideologia neoliberal, pela desregulamentação, pela flexibilização e pela privatização – elementos

inerentes à mundialização (globalização) operada sob o comando do grande capital (NETTO, 1999: 77).

Na década de 90, a fim de consolidar o processo de multiplicação e especificação de direitos sociais, foram aprovados marcos legais para a regulamentação dos artigos da Constituição de 1988. Em 1993, foi sancionada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). A LOAS detalha o preceito constitucional que estabelece a assistência social como política pública de seguridade social. É a partir dela e da Constituição de 1988 que a assistência social é legalizada como uma política de responsabilidade do Estado e direito do cidadão. Estes marcos legais são fundamentais, pois permitem a retirada da assistência social de um espaço no qual “administram-se favores”, deslocando-se do assistencialismo para o campo da seguridade social.

O projeto da LOAS havia sido vetado no governo de Fernando Collor de Mello. Este governo foi caracterizado pelo clientelismo e “primeiro-damismo” na área social, e, no plano econômico, direcionado para reformas de enxugamento do Estado brasileiro. Priorizava cortes nos gastos públicos, novas tarifas e uma reforma financeira, de direção recessiva. Além disso, implementou programas de privatização e uma redução nas tarifas aduaneiras, abrindo as portas para o capital internacional, o que culminou numa crise política e econômica. Estas características são mais tarde resgatadas no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

É somente com *impeachment* de Collor, quando seu vice, Itamar Franco, assume o poder, que a LOAS é aprovada. A LOAS institui a primazia do Estado na condução da política de Assistência Social em cada esfera de governo (União, Estados e Municípios), preconizando a articulação entre as entidades federativas e a descentralização na implementação das ações. Os direitos previstos na lei são materializados em forma de programas, projetos, benefícios e serviços. Assim sendo,

por outro lado, são um contraponto às prestações em espécie e abrem a possibilidade de ampliação das ações assistenciais, uma vez que podem assumir a perspectiva de bens coletivos e colocar à disposição de um número maior de pessoas oportunidades comuns de acesso a bens e serviços públicos (BOSCHETTI, 2000: 141).

Debates a respeito da política de assistência foram estabelecidos com a regulamentação da LOAS, tais como: prioridade no atendimento, universalidade, definição de fontes, critérios de aplicação de recursos, descentralização e controle.

A LOAS se configurou em três dimensões: a filosófica, a política e a institucional. Na dimensão filosófica, a assistência social compõe o tripé da seguridade social, de caráter

universal e não-contributiva. É dever do Estado e direito de cidadania – para quem dela necessitar. Tendo a característica da universalização, a assistência social coloca o indivíduo em acesso às demais políticas sociais.

Em relação ao aspecto político, torna-se necessário analisar a primazia do Estado, ou seja, a responsabilidade primeira de assegurar as condições financeiras, institucionais e políticas necessárias para materialização da assistência, em seus diferentes níveis e poderes, pois o direito só existe no Estado. Assim, para a seguridade se configurar como direito de cidadania, o Estado deve ser o pólo central na condução dessa política. Em outros termos, além da primazia do Estado, é necessária a descentralização nas diversas esferas de poder (União, Estados e Municípios) para atender as realidades distintas que compõem a nação e a participação de organizações da sociedade civil na formulação, deliberação e execução das políticas.

Por fim, a LOAS institucionaliza também os conselhos e o fundo de assistência social, as conferências e fóruns, benefícios, entre outros. Em síntese,

como lei, inova ao afirmar para a Assistência Social seu caráter de direito não contributivo (independente de contribuição à Seguridade e para além dos interesses do mercado), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social e ao apresentar novo desenho institucional para a Assistência Social. Inova também ao propor a participação da população e o exercício do controle da sociedade na gestão e execução das políticas de Assistência Social. Desmonta o antigo CNSS (Conselho Nacional de Serviço Social – 1938-1993), órgão clientelista e cartorial, objeto de escândalos nacionais (processos de corrupção e subvenções à entidades-fantasma). Cria os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Assistência Social, órgãos paritários, com representação do governo e da sociedade civil (entidades, usuários e trabalhadores do setor) aos quais compete: aprovar a política de Assistência Social, a proposta orçamentária para a área, normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social e convocar a cada dois anos as conferências de Assistência Social, que têm como atribuição avaliar a situação da assistência e propor diretrizes para seu aperfeiçoamento (YAZBECK, 2004:13).

A Lei, ao afirmar a assistência social como direito não contributivo, com participação popular e controle da sociedade na gestão e execução das políticas de assistência social, inova, permitindo um avanço para a política pública.

A assistência social intenta romper com a tradição clientelista, assistencialista, como prática secundária, restrita ao plantão social, atenções emergenciais e distribuição de auxílios financeiros, buscando construir uma política de universalização de direitos e provimento de mínimos sociais de inclusão.

Entretanto, nos anos 1990, com as reformas neoliberais, configuram-se novas expressões da questão social, tais como vulnerabilização das condições de trabalho, erosão do sistema público de proteção social, retração de investimentos públicos, restrição aos gastos públicos e perspectiva privatizante.

É neste sentido que o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) inviabiliza o projeto social da Constituição de 1988, ao incorporar a perspectiva neoliberal no Estado. O projeto neoliberal orienta as políticas econômicas e sociais, determinando “ações pulverizadas, descontínuas, assistemáticas e focalizadas nos mais pobres e miseráveis, ao lado da transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade” (OLIVEIRA, 2005:19).

A lógica neoliberal propõe a diminuição dos gastos sociais, a privatização das empresas públicas, a garantia de liberdade de comércio e de capitais. Estabelece metas como a contração da emissão monetária, elevação de juros, diminuição dos impostos sobre rendas mais altas, desregulamentação do mercado de trabalho, do comércio externo e mercado financeiro. A função do Estado é revista, há a privatização do setor público e focalização dos gastos sociais.

A política econômica adotada restringiu investimentos nas políticas sociais. A proposta é de cortar os gastos públicos para as políticas sociais. O Estado é caracterizado pela transferência de responsabilidades relativas à questão social. Incentiva-se o terceiro setor de maneira tal a usufruir perversamente do discurso da solidariedade, disseminando a ideia da responsabilidade individual e de toda a sociedade. O cenário configura-se marcado pela regressão e restrição de direitos civis, políticos e sociais outrora conquistados, como confirma a análise de Netto:

Vitorioso no primeiro turno, FHC rapidamente deu efetividade ao projeto político do grande capital: sua base parlamentar; articulada fisiologicamente e reunindo as velhas e novas oligarquias, garantiu-lhe precisamente a inviabilização do projeto social contido na Constituição de 1988 – sob o pretexto da “modernização do país”, do “ingresso no Primeiro Mundo” e as coisas que tais, e sustentado por uma unanimidade da mídia que nem a ditadura forçadamente obteve, o primeiro governo FHC operou eficientemente contra a alternativa social proposta na Constituição em dois planos: no plano jurídico, dando forma e uma reforma/ revisão constitucional que acabou por retirar da Carta elementos fundamentais (neste sentido, a “reforma da previdência” é emblemática); e, substancialmente, no plano prático-concreto, dando curso a um “modelo de desenvolvimento” que subtraiu as bases de sustentação econômico-financeiras para uma eventual implementação daquela alternativa (NETTO, 1999:79).

A perspectiva neoliberal concebe o mercado como centro articulador da vida social e política da sociedade, doutrinando por meio de preceitos de competitividade e de individualismo, transformando o cidadão de direitos em cliente consumidor. Ao adotar este eixo norteador de política, o Estado se estrutura funcionalmente de forma reduzida na área social, esvaziando seu papel como implementador de políticas sociais universais.

O Estado neoliberal, no discurso, retira-se de sua função econômica como regulador, deixando a cargo do mercado tal regulação, mas fornece subsídios para expansão do capital. Enquanto isso, nas políticas sociais, permanecem o corte de gastos e o desenvolvimento de paradigmas emergenciais, focalizados e sucateados no setor público, o que faz com que Netto (1993) defina este Estado como um Estado máximo para o capital e mínimo para o social.

De maneira geral, as políticas sociais estão inseridas na lógica de reprodução da força de trabalho participando da recriação do processo de produção do capital. Nessa mesma direção, a lógica mercantil que define o Estado caracteriza a Política de Assistência Social. O processo de reestruturação produtiva, a globalização, a nova divisão do trabalho e a reforma do Estado determinam as mudanças na seguridade social. A política econômica, baseada no projeto neoliberal, é a base material de desenvolvimento da política de assistência social.

Desenvolve-se, então, o *Padrão Neoliberal de Política Social* proposto pelo Consenso de Washington, de estabilização monetária, abertura comercial e privatização por meio de diversas reformas. Preconiza-se a redução do Estado na área social, com ações focalizadas, fragmentadas e privatizadas, transferindo-se responsabilidades para sociedade civil.

A privatização dos serviços públicos na seguridade social, como já citado nas linhas anteriores, é expressa na mercantilização da saúde e da previdência e também no incentivo a ONGs e congêneres na área da assistência social. Há um apelo à solidariedade social que desenvolve ações de caráter assistencialista, voluntário e filantrópico. A ênfase na sociedade constitui, muitas vezes, uma estratégia para diminuir a ação estatal na área de bem-estar e, com isso, reduzir os gastos públicos com políticas sociais. Em nome da parceria, da solidariedade, ocorre uma retração das funções do Estado em relação a políticas de direito.

Assim sendo,

a direção social do primeiro governo FHC foi rigorosa, coerente e sistemática: em aberta contradição com o seu passado democrático e com suas promessas de campanha, FHC, desde seus primeiros dias no Planalto presidiu um governo direcionado contra os interesses e as aspirações da massa dos trabalhadores brasileiros (NETTO, 1999:75).

A política econômica do governo FHC tem no Plano Real o grande marco. Utilizou-se deste plano para estabilização monetária e abertura do mercado de bens e serviços ao capital

internacional e também para privatizações e redução dos fundos públicos para o financiamento das políticas sociais. Privatizou patrimônios públicos e promoveu o sucateamento dos serviços públicos.

A “dívida social” e o desemprego no governo de FHC cresceram assustadoramente. A taxa de desemprego no fim do primeiro governo de FHC foi a maior registrada na história da República (NETTO, 1999). Os investimentos nas políticas sociais (recursos nos programas do Ministério da Educação, da Saúde, do Trabalho, na assistência e previdência) foram reduzidos, transferindo-os para os setores financeiros. “(...) O executivo presidido por FHC inviabilizou a Seguridade Social projetada na Constituição, sangrando escandalosamente as suas receitas e destinando-as a outros fins” (NETTO, 1999:85). Os recursos do fundo público foram realocados para áreas de interesse do grande capital, como o serviço da dívida externa.

Assim como em outros governos, a cúpula governamental justificava a redução dos investimentos com o chamado “déficit da seguridade”.

A desresponsabilização do Estado reproduz o “caráter refilantropizador” no trato da questão social. A Política de Assistência Social foi marcada pelo apelo à solidariedade. As organizações sem fins lucrativos (o chamado terceiro setor) cresceram por meio de atividades de caráter caritativo, filantrópico, pontuais e emergenciais.

O ícone desta orientação filantrópica e da “desresponsabilização” do Estado frente à assistência social como direito foi o Programa Comunidade Solidária (PCS), que se posicionava frente às refrações da questão social com ações focalizadas. Ao contrário do proposto pela LOAS, este programa reforçou traços conservadores e tradicionais da assistência social.

No discurso, os eixos estruturantes do programa eram: geração de emprego e renda; qualificação profissional; apoio ao ensino fundamental; desenvolvimento urbano; redução da mortalidade infantil e alimentação. Entretanto as ações desenvolvidas no interior desses eixos se configuravam de cunho emergencial, focalizado e não se articulavam com as demais políticas sociais, sendo voltadas para situações de extrema pobreza, mas sem compromisso com o problema estrutural da pobreza.

O PCS descaracteriza a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. O programa reflete a opção política do governo de transferir sua responsabilidade para a caridade pública, favorecendo o desmonte de instituições e programas e provocando a chamada “refilantropização” (YAZBECK, 1996) da questão social.

(...) o projeto de FHC reduz o protagonismo do Estado a uma espécie de pronto-socorro social, donde um enfrentamento à questão social caracterizado pelo focalismo das ações e seu caráter intermitente, derivado da natureza de uma intervenção basicamente emergencial – o modelo dessa política é paradigmaticamente oferecido pelo “Comunidade Solidária” (NETTO, 1999:88).

O “primeiro-damismo” e o autoritarismo são expressão deste período de negação da assistência social como política de seguridade social e foram estabelecidos em detrimento da descentralização e da participação popular. Portanto, o controle social ficou, neste período, esvaziado, sem perspectiva de participação ativa na gestão da política.

Os programas de destaque que se desenvolveram no governo FHC foram programas de transferência de renda: Bolsa-Escola, Bolsa-alimentação, Vale-Gás e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Além de fragmentados, os critérios de inserção nos programas são focalizados na população que vive na extrema pobreza. Estes programas compensatórios e focalizados são propostas neoliberais, a fim de preservar os interesses mercadológicos, considerando o desemprego e a exclusão social como inevitáveis. O Estado se desresponsabiliza diante da questão social e os sistemas privados mercantil e/ou filantrópico-voluntários assumem as ações sociais.

Desta forma, o governo FHC foi marcado pela prevalência dos programas de transferência de renda seletivos, focalizados e compensatórios; acréscimo de formas de ocupações precárias e instáveis, sem acesso à previdência social; diminuição da renda do trabalho; crescimentos dos índices de desemprego, violência, pobreza e desigualdade social.

Em suma, as políticas de FHC eram voltadas para o ajuste fiscal, controle da inflação, dos juros altos e abertura para o capital externo. O crescimento econômico não vingava e a taxa de desemprego só aumentava.

Entretanto, este cenário de injustiça e barbárie no país não se constituiu, obviamente, no governo FHC.

Resulta de um processo de formação histórica de largo curso, no interior do qual as camadas mais ativas das classes dominantes, mediante instrumentos de repressão aberta e/ou mecanismos mais refinados de controle, revelaram-se capazes de erguer um sempre renovado sistema de privilégios e uma metódica exclusão das classes e camadas subalternas dos avanços sociais (NETTO, 1999:76).

A seguridade social no governo FHC é sumariamente caracterizada pela continuidade do Estado de mal-estar social e do Estado mínimo para os trabalhadores e o Estado máximo para o capital (NETTO, 1993), de privatização e mercantilização, na direção de desresponsabilização do Estado em face da sociedade. A política de assistência caracteriza-se

como não política afastando-se da perspectiva de direito social (Constituição de 1988) E promovendo a refilantropização da assistência social (YAZBECK, 1996).

Como sintetiza Mota (2004:8-9),

a política de combate à pobreza aparece como política substitutiva do tratamento da questão social em termos distributivos. Novos mecanismos de consenso são estimulados, tais como a descentralização, as parcerias e a participação indiferenciada das classes. Junta-se a focalização e a responsabilização individual. Emergem parâmetros morais subordinados aos limites dos gastos sociais públicos. A questão social é despolitizada; tensões sociais provocadas pelo não atendimento das demandas sociais coletivas passam a ser minimizadas através do atendimento a alguns grupos sociais pauperizados.

O governo do ex-sindicalista e esquerdista Luis Inácio Lula da Silva, ao contrário do que muitos esperavam, com relação às mudanças na esfera econômica e social não foi muito diferente do governo de FHC.

Também havia a esperança de que o governo Lula se comprometesse com um amplo e consistente sistema de atenção e proteção, no âmbito das necessidades humanas e sociais; de que contemplasse todas as áreas sociais, educacionais e político-culturais; e de que promovesse, enfim, o incentivo e protagonismo dos indivíduos e grupos sociais para o encaminhamento de soluções dos problemas brasileiros (FREITAS, 2007:66).

Entretanto, seu governo reiterou os compromissos neoliberais de gestão macroeconômica “centrada no tripé câmbio flutuante/ superávits primários grandiosos/ juros altos” (COUTINHO, 2003:63). Ao observar os dados numéricos de Gonçalves (2005:22), averiguamos que os superávits primários foram crescentes nos anos 2002, 2003 e 2004 (respectivamente 2,37%; 2.49%; 2.98% do PIB). Quanto ao pagamento de juros, segundo Gonçalves (2005:22), foram cerca de 12 vezes os gastos de investimento do governo federal.

O governo optou por uma política econômica ortodoxa, com vistas a estabilizar a economia e restaurar a sua credibilidade, ameaçada no mercado financeiro internacional, dando continuidade àquela assumida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), em consonância com as metas acordadas com o FMI (FREITAS, 2007:66).

No seu primeiro governo (2003-2006), a política econômica favoreceu aos interesses do capital financeiro nacional e internacional, elevando as taxas de juros e do lucro bancário. Assim como foi iniciado nos governos de FHC, o governo Lula investiu significativamente em agro-exportação para favorecer sua inserção internacional e os indicadores de vulnerabilidade financeira externa. Todavia, como afirma Souza Filho *et all* (2011), “do ponto

de vista estrutural, essa política econômica distancia o país dos países desenvolvidos na produção e exportação de produtos de alta tecnologia, significando um aumento da vulnerabilidade externa do ponto de vista estrutural”(SOUZA FILHO *et all*, 2011:7).

No campo social, houve iniciativas e programas assistenciais do governo para segmentos mais pobres da população. Como afirmam Filgueiras & Gonçalves,

A política social focalizada de combate à pobreza nasce e se articula intimamente com as reformas liberais e tem por função compensar, de forma parcial e muito limitada, os estragos socioeconômicos promovidos pelo modelo liberal periférico e suas políticas econômicas (...) Ela procura se adequar ao permanente ajuste fiscal a que se submetem os países periféricos, por exigência do FMI e do capital financeiro (os “mercados”), para garantir o pagamento das dívidas públicas. Essa política é a contraface dos superávits fiscais primários (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007:155-156).

O viés fiscalista neoliberal da política econômica atinge maciçamente os recursos para as políticas sociais. Os gastos com educação, saúde, habitação e saneamento básico têm diminuído aproximadamente 0,5% per capita. “Aquilo que se afigura como déficit para a população transforma-se em demandas de mercado, objeto do processo de supercapitalização, como é o caso dos serviços médico-hospitalares, das escassas vagas para a educação superior pública, dos baixos rendimentos de aposentadoria, etc” (FREITAS, 2007:143).

Contrário a este quadro apresentado, bancos e empresas brasileiras alcançam lucros recordes crescentes

[...] que ultrapassam, em média 20% do patrimônio. O mesmo ocorre com os exportadores do agronegócio que exploram latifúndios. Em 2004, o lucro líquido das maiores empresas brasileiras cresceu 45,8%, enquanto o rendimento médio do trabalhador cresceu 0,24%. (O Globo *apud* GONÇALVES, 2005:19).

O sistema tributário também não sofreu nenhuma mudança. Na verdade, os impostos indiretos continuam mais pesados do que o direto, favorecendo a concentração de renda e riqueza. Nos termos de Souza Filho *et all* (2011),

no que tange ao plano interno, verifica-se a perda tendencial do poder aquisitivo dos salários com redução da participação destes na renda nacional, com intuito de canalizar para os donos do capital uma parcela desta renda maior do que a parte atribuída aos rendimento ao trabalho. A reconcentração da renda nacional tem nas elevadas taxas de desemprego sua principal razão: os rendimentos do capital têm sido favorecidos por um sistema tributário regressivo que reduz os impostos sobre a produção e sobre aplicações financeiras, e até desonera integralmente os setores mais lucrativos voltados

para a exportação e para os segmentos de tecnologia avançada e dinâmica (SOUZA FILHO *et all*, 2011:8).

Nesta direção,

ainda subordinado aos ditames do Fundo Monetário Internacional a fim de realizar o superávit primário acertado, através de programas de ajuste fiscal/estrutural, as políticas sociais são as mais afetadas, submetidas a corte em seus investimentos. (...) o segundo governo Cardoso e o governo Lula (até julho de 2006) propiciaram ao capital financeiro um montante de mais de um trilhão de reais de juros da dívida pública e pagaram com os superávits primários, R\$ 468,5 bilhões (correspondente a 8% e 8,2% do PIB, respectivamente, no segundo governo Cardoso e no governo Lula) (DRUCK & FILGUEIRAS, 2007:28).

Portanto, é possível afirmar que política econômica do governo de Lula é a continuidade do modelo de estabilidade monetária e de severidade fiscal para o pagamento de juros da dívida vista no governo de FHC. Com as reformas tributárias e da previdência, o aumento do superávit primário, o corte de gastos e a redução em investimentos em políticas sociais, configura-se como aprofundamento e manutenção da “herança maldita”. Nos termos de Freitas,

Ao contrário do que o presidente Lula afirma, que “quatro anos foi pouco tempo”, seu governo foi extremamente eficiente. Houve tempo para aprovar duas reformas estruturais (que FHC não havia conseguido): a Reforma da Previdência e a Reforma Tributária: aprovar, ainda, a Lei de Falência e o projeto das Parcerias Público-Privado (PPP). Conseguiu realizar anualmente o leilão de áreas de exploração de petróleo e o pagamento da dívida externa com muito maior eficiência do que FHC, em detrimento das políticas sociais e dos investimentos para o desenvolvimento do país e sem jamais ter cogitado de fazer uma auditoria daquela dívida (FREITAS, 2007:67).

O maior exemplo do desvio de recursos sociais para o ajuste fiscal é a CPMF. Este imposto foi criado para financiar a saúde, todavia, parte dele foi utilizada para pagamento da dívida. No governo FHC, o desvio foi 16,5%, segundo Gonçalves (2005), e, no governo Lula, 19,0%.

Os recursos para programas de transferência de renda são os que mais relativamente aumentaram. Entretanto, estas políticas de transferência de renda não são políticas estruturais de combate à pobreza, deveriam ser somente emergenciais e complementares. Desta forma, segundo Soares (2003:27), “as políticas sociais passam a ser substituídas por programas de combate à pobreza, que tratam de, segundo seus proponentes, ‘minimizar’ os efeitos do ajuste sobre os ‘mais pobres’ ou os ‘mais frágeis’”.

Como sugere o Banco Mundial, elas [políticas sociais compensatórias] não desenvolvem o país, mas impedem sua população pobre de morrer de fome, evitando ao mesmo tempo o risco de convulsão social. Mantêm a aparência de que o governo se interessa pelo povo, quando seu interesse real está voltado para o capital financeiro (FREITAS, 2007:67).

Como explicitam Filgueiras e Gonçalves,

Embora essas formas de combate à pobreza reduzam momentaneamente as carências das populações mais miseráveis, elas se inserem em uma lógica liberal e em um programa político conservador e socialmente regressivo, próprios da nova fase do capitalismo sob hegemonia do capital financeiro. Eventualmente, programas semelhantes podem ser implementados em outro contexto, no interior de outro modelo econômico e com outro bloco de poder – com uma perspectiva claramente emergencial e complementar, junto com programas articulados com políticas estruturais. Nesse caso, embora dirigidos a uma parcela específica da sociedade, eles perderiam o caráter focalizado estrito, tal como concebidos em sua origem liberal. Outra possibilidade é transformá-los em direito universal da cidadania, inscrito na Constituição, como uma modalidade de renda mínima sem condicionalidades e tendo como referência o salário mínimo [...] (FILGUEIRAS & GONÇALVES, 2007:161-62).

Como já foi observado anteriormente, no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal pode-se constatar que os gastos sociais que poderiam causar maior impacto estrutural no combate à desigualdade e à pobreza, como saúde, educação, habitação e saneamento, tiveram sua participação relativa no orçamento social subjugados aos interesses do grande capital.

Na saúde, por exemplo, apesar do seu relativo aumento na participação no orçamento do ano de 2000 para 2006, ainda segundo Campos ( *apud* FREITAS, 2007:68), “gastamos per capita metade do que a Argentina faz”.

O subfinanciamento do SUS é um fato concreto a impossibilitar a oferta de serviços públicos, gratuitos e com qualidade, como reza a Constituição e conforme as necessidades da população. Na agenda de prioridades do governo Lula não consta disputar os serviços de saúde com o setor privado, onde os interesses dos produtores de equipamentos, medicamentos e tecnologias, e dos prestadores de serviços, por vezes organizados em corporações poderosas, mantêm-se intactos (FREITAS, 2007:68).

O Programa Bolsa Família, “carro-chefe” do Governo Lula, é a unificação dos programas sociais do governo FHC. Este programa já foi um avanço, visto que, em relação ao valor do benefício, introduziu uma parte fixa, não relacionada à existência de filhos em idade escolar. Entretanto, é um programa de transferência de renda que não se configura como um

direito e, ademais, “está longe de corresponder ao mínimo necessário, tal como previsto na legislação” (FREITAS, 2007:71).

É uma política de governo e não de estado, diferentemente do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Além disso, o programa não se parametriza no salário mínimo, nas condições mínimas de sobrevivência e na condição mínima de acesso, caracterizando-se como uma política focalizada. Ademais, não vem acompanhado de uma política de superação dos determinantes da pobreza estrutural brasileira.

O programa de transferência de renda desenvolvido pelo governo Lula de fato alterou as condições de existência das famílias beneficiadas, retirando-as da pobreza absoluta. Contudo ao não estar associado a mudanças estruturais, pois os determinantes da pobreza não foram alterados, não impede que novos contingentes nessa situação surjam e nem que essas famílias possam, no médio e longo prazo, viverem sem esses recursos (MARQUES & MENDES, 2007:22).

Assim, o PBF não é universal nem constitucional. O Programa também

atende as prescrições das economistas de pensamento liberal, por ser focalizado e vinculado a contrapartidas como frequência escolar. Os limites do Programa são muitos: os valores das prestações são pequenos, os critérios de acesso são rigorosos e excludentes e a sua implementação não se faz acompanhada, ainda, do necessário aparato político-pedagógico de emancipação política, educacional e cultural (FREITAS, 2007: 72).

Todavia, sua importância para milhares de atendidos pelo programa é inegável. “Todas as pesquisas apontam que as famílias destinam os recursos para a compra de alimentos” (MARQUES & MENDES, 2007:20). Nos municípios de pequeno porte, é essa renda que movimenta o comércio local.

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) divulgada dia 28/03/2008, 14,9% dos domicílios do país receberam recursos do Bolsa Família em 2006. Segundo o levantamento, a região Nordeste conta com o maior número de domicílios que receberam recursos do Bolsa Família — 31,3%. Depois, aparece o Norte, com 19,4%. No Centro-Oeste, 9,5% das moradias foram assistidas; no Sudeste, 8,2%, e, no Sul, 8%. Do total estimado de 54,7 milhões de domicílios particulares em 2006, em cerca de 10 milhões houve recebimento de dinheiro de programa social do governo, o que corresponde a 18,3% dos domicílios particulares do país. Esse percentual, em 2004, era de 15,6%. É notável, portanto, que o PBF não é um programa residual, apesar de focalizado, diante da massa que é atendida por tal benefício.

É necessário explicitar que, apesar de ser uma política compensatória e focalizada, ela não se caracteriza como política tradicional assistencialista. Seu formato legal, normas e regras impessoais a seguir, direcionadas pelo poder central, tratando-se de um programa governamental, não permite que seja considerada uma política assistencialista. Entretanto, pode ser usada para fins tais. Como observam Filgueiras & Gonçalves (2007:163): “Apenas maneja a pobreza, pois mantém em permanente estado de insegurança, indigência e dependência o seu público alvo, permitindo, assim, a sua manipulação política”.

A questão nodal é a articulação dos direcionamentos político-econômicos e os direcionamentos político-sociais. A política econômica precisa ter um viés redistributivo para possibilitar a expansão da Política Social em direção à garantia efetiva dos direitos sociais. Ou seja, é determinante a “articulação da transferência monetária com as demais políticas sociais básicas e com uma política econômica de geração de emprego e renda, de valorização da renda do trabalho e de desconcentração da renda e da riqueza socialmente produzida” (ANTINARELI, 2006:71).

Como ressalta Souza Filho (2006:25), apoiado em Netto (1992), a gestão das políticas sociais é determinada e submissa a fatores econômicos condicionantes.

No marco do capitalismo monopolista, as políticas sociais, a partir de seu objetivo imediato de garantir a reprodução da força de trabalho, atuam em determinadas expressões da “questão social” como forma de construir uma base ampla de legitimidade e consenso social, através do atendimento concreto de demandas e necessidades da classe trabalhadora. No entanto, elas encontram intrinsecamente relacionadas às políticas econômicas como estratégia de intervenção do Estado, visando a realização da lógica monopólica de maximização dos lucros pelo controle dos mercados. A forma e o conteúdo das políticas econômicas e sociais, por conseguinte, dependerão dos processos de lutas sociais concretas que produzirão a morfologia do Estado interventor e de sua política social, num determinado contexto histórico.

Portanto, a articulação entre política social e política econômica é determinante na efetivação da universalização de direitos e de fins democráticos para o enfrentamento das expressões da “questão social”. Todavia, o que se tem notado, como já elucidado anteriormente, é um aumento no orçamento das políticas de transferência de renda.

Os gastos sociais que possuem uma maior capacidade para ter impacto estrutural no combate às desigualdades e à pobreza (saúde, educação, habitação e saneamento) perderam, ao longo do período, participação relativa no orçamento social. E, contrapartida, os gastos com a assistência social, cujo montante tem participação fundamental do Programa Bolsa Família, praticamente dobrou a sua participação no período (9,9% para 18,3%) – o que aponta a preocupação maior do governo Lula com a política social focalizada. Os recursos de gastos com esse programa saíram de R\$ 3,3

bilhões em 2003 para R\$ 6,4 bilhões em 2005 (crescimento de 94%) e para mais de R\$ 8 bilhões em 2006 e 2007 (previsão) (DRUCK & FILGUEIRAS, 2007:30).

Neste contexto, as políticas da seguridade social têm assumido uma tendência perversa: privatização e assistencialização das políticas sociais,

Enquanto avançam a mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhes são próprios, a assistência social se amplia, na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil (MOTA, 2008:134).

Desta forma, a tendência é expandir programas de transferência de renda focalizados nos mais miseráveis dos pobres. Como afirma Mota,

desde então viemos acompanhando o surgimento das mediações políticas que permitiram tal ocorrência e que expressão em discursos eivados de recorrências morais como “reparar injustiças”, “combater marajás da seguridade”, “acabar com a fome”, “incluir os excluídos”, todos em nome da cidadania, da democracia e da justiça social, plasmando o que Neves (2005,p.34) conceituou de repolitização da política pelas classes dominantes e seu Estado (MOTA, 2008:135).

É anulada a concepção universal da proteção social. Como discute Boschetti (2000), os pobres que possuem vínculo empregatício, mas precariedade na renda para garantir suas condições de vida, ou seja, impossibilitados de adquirir serviços sociais no mercado, são ignorados. São criados, por exemplo planos de saúde populares, totalmente restritos e precários, de baixo custo para esta parcela descoberta.

No Brasil, a configuração de um sistema de proteção social integrado e universal nunca foi estabelecida e se constitui um desafio. A centralidade da seguridade social “gira em torno da assistência que assume a condição de uma política estruturadora e não como mediadora de acesso a outras políticas e a outros direitos, como é o caso do trabalho” (MOTA, 2008:138).

Estabelece-se, portanto, um mito social Em torno da assistência social. Como argumenta Mota,

Menos pela sua capacidade de intervenção direta e imediata, particularmente através dos programas de transferência de renda que têm impactos no aumento do consumo e no acesso aos mínimos sociais de subsistência para a população pobre, e mais pela sua condição de ideologia e prática política, robustecidas no plano superestrutural pelo apagamento do lugar que a

precarização do trabalho e o aumento da superpopulação relativa tem no processo de reprodução social (MOTA, 2008:141).

Ainda nos termos de Mota, o que está posto é uma *passivização* da “questão social”, ou seja, um novo tratamento e proposta de enfrentamento da mesma, “que se desloca do campo do trabalho para se apresentar como sinônimo das expressões da pobreza e, por isso mesmo, objeto do direito à assistência e não ao trabalho” (MOTA, 2008:142).

Como já apontado nas linhas anteriores, todavia, perpetua-se o processo de retração das funções do Estado em relação às políticas de direito, em nome da parceria, da solidariedade. De acordo com Mota,

amparada pela naturalização da ordem, a burguesia busca, dentre outros objetivos, transformar o cidadão sujeito de direitos num consumidor; o trabalhador num contribuinte autônomo; o desempregado num beneficiário da assistência social; e a família e as comunidades com células de uma ‘sociedade solidária, socialmente responsável e cooperativa’ (MOTA, 2008:144).

Transferem-se para o setor privado, mercantil e filantrópico/voluntário as responsabilidades estatais. Desta forma, o setor empresarial se organiza em privatizar a previdência e a saúde, deixando a cargo do terceiro setor a assistência social, campo menos lucrativo para o capital, configurando-se como campo da caridade e benemerência.

A retirada do Estado como principal provedor de políticas e programas sociais reflete na precarização dos serviços públicos e defasagem na cobertura, sendo crescente o número de desassistidos. O direcionamento não redistributivo da política econômica, a cobertura não-universal das políticas sociais, de maneira geral, participam do processo de configuração da política como compensatória, focalizada e emergencial.

Assim, desde os anos 90, o sistema de proteção social brasileiro tem se configurado em torno de três fenômenos, a saber, mercantilização (privatização), assistencialização e responsabilidade social, e vem se fortalecendo e adornando com novas determinações e nuances.

Estas novas determinações e nuances foram fortalecidas pela política neoliberal aprofundada no país pelo governo Lula. O seu governo aumentou o superávit primário; aprovou a reforma de previdência e tributária; assumiu o pagamento da dívida de forma mais eficiente que o governo FHC; aumentou os juros e a dívida interna do país; contribuiu para elevação dos lucros dos banqueiros, dos fundos de pensão e dos rentistas e das empresas privatizadas. Ou seja, o governo Lula manteve o modelo econômico de estabilidade monetária e intensificou a política fiscal.

Neste sentido, as condições objetivas para o desenvolvimento do sistema de seguridade são limitadas. O governo direciona suas prioridades políticas para o pagamento da dívida, com elevação do superávit primário para atingir este fim. Desta forma, os investimentos públicos para as políticas sociais são reduzidos, contribuindo, também, para o desenvolvimento de programas sociais altamente seletivos e excludentes.

Ou seja, trata-se de uma retomada dos princípios orientadores da LOAS um grande desafio, já que várias dessas diretrizes esbarram na orientação da política econômica hoje em curso, que vem impondo tendências de estagnação e desfinanciamento no campo da seguridade social e da Assistência Social em particular, o que não mereceu qualquer comentário no texto que fundamenta a política (BEHRING, 2007:84).

A assistência social, deste modo, continua ocupando um lugar secundário nas políticas públicas. Entretanto, por ser um campo de acessos e serviços, pode se potencializar na construção e no avanço da cidadania social. Conforme afirma Souza Filho *et all* (2011:18)

o processo de assistencialização, no que se refere à expansão da política de assistência social permitiu que forças democráticas intervissem nesse contexto e elaborassem uma proposta que incorporava elementos democráticos previstos na Constituição Federal de 1988 (CF-1988) e na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (SOUZA FILHO *et all*, 2011:18).

Todavia, como ressalta Mota (2008:145), coloca-se o grande desafio de “distinguir e compreender a necessidade objetiva da ampliação da assistência diante do agravamento da pobreza, sem a ela hipotecar o principal e às vezes único mecanismo de enfrentamento da ‘questão social’”.

Em resumo, apesar de todo o aparato legal e passada mais de uma década de aprovação da LOAS, a assistência social não se consolidou de fato como política pública. Além de um movimento político e econômico contrário, de resistência dos governos, o contexto de políticas de ajuste neoliberal em que se tem dado a sua implementação no Brasil contribui para este entrave.

Todavia, há avanços com relação à política social no governo Lula. A Política Nacional de Assistência Social que estabelece parâmetros para operacionalização da gestão da política de assistência social e a Norma Operacional Básica que normatiza a implementação do SUAS são aprovadas no governo Lula.

Em 2003, realizou-se um amplo debate por intermédio de conferências municipais, estaduais e federais a fim de refletir a respeito dos principais objetivos da Lei Orgânica de

Assistência Social (LOAS) e a construção de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Em 2004, é aprovada a Política Nacional de Assistência Social, que redesenha essa política na perspectiva de implementação do SUAS. Tal Política resgata os princípios da LOAS, a fim de possibilitar a efetivação de suas diretrizes e construir outro paradigma de assistência social. Configura-se como política de Estado contrária à tradição clientelista, assistencialista e tuteladora ao primar pelas garantias de cidadania sob o âmbito da universalização de cobertura, acesso aos serviços e garantia de direitos.

A PNAS tem como eixos estruturantes a descentralização político-administrativa e territorialização; a relação Estado/sociedade civil; financiamento; controle social; política de RH; participação popular; monitoramento e avaliação e a matricialidade sócio-familiar. A Política resgata e reafirma a participação da população e o exercício do controle pela sociedade na gestão e execução das políticas de Assistência Social.

Ou seja, tal Política, nos termos de Souza Filho *et all* (2011:20-21), aponta

alguns instrumentos democratizadores de gestão, como o caráter democrático da constituição e avaliação do plano; o caráter democrático de construção, aprovação e gestão do orçamento, a publicização da informação; a proporcionalidade de recursos no fundo e no órgão gestor da função programática 8 (assistência social); a dispersão/ concentração dos recursos desta função entre os órgãos que compõem a gestão municipal ou estadual e o exercício do comando único por órgão gestor.

O SUAS é responsável pela articulação das responsabilidades, vínculos e hierarquia do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social no território nacional sob critério de universalidade e de ação hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil. Seus principais objetivos são:

- Definição de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo (pacto federativo);
- Estabelecimento dos níveis de gestão de cada esfera;
- Determinação de competências das instâncias que compõem a rede de proteção social e sua articulação (entidades governamentais e não-governamentais);
- Descrição dos principais instrumentos de gestão;
- Definição da forma da gestão financeira: mecanismo de transferência e critérios de partilha.

Este Sistema tem como eixos de gestão:

- Precedência da gestão pública da política;
- Alcance de direitos sócio-assistenciais pelos usuários;
- Matricialidade sócio-familiar;
- Descentralização político-administrativa (responsabilidades);
- Financiamento partilhado (co-financiamento e cooperação técnica);
- Fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil (controle social);
- Qualificação de recursos humanos;
- Informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultado (MORGADO, 2007:27 -30).

O SUAS regulamenta os preceitos estabelecidos na LOAS: a universalização do sistema com fixação de níveis básicos, territorialização de rede de assistência social por meio da oferta de serviços baseada na proximidade e necessidades locais e a descentralização político-administrativa com comando único. O Sistema padroniza os serviços, define e reconhece a competência de cada ente federado, integra os objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos por meio de organização em rede; substitui o paradigma assistencialista pelo de proteção social; estabelece pisos de financiamento para proteção social básica e especial; transferência via fundos, com aplicação autônoma de recursos nos municípios.

A descentralização político-administrativa, a participação popular e a centralidade na família são diretrizes desta nova política. Essas diretrizes são estabelecidas a fim de “exigir que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e garantia de direitos e de acesso para esses serviços; programas e projetos sob sua responsabilidade” (YAZBECK, 2004:13). Ademais, estas diretrizes contribuem com redesenho desta política na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social.

Este sistema é baseado numa gestão de pacto federativo, de definição das competências de cada esfera do governo e a constituição de espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e operacionalização da Política de Assistência Social.

Segundo Yazbeck,

o SUAS está voltado para articulação em todo território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e

providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil (YAZBECK, 2006:130).

O SUAS deve desenvolver ações de proteção social para famílias e indivíduos que se caracterizam pela perda ou fragilidade de vínculos afetivos, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiência; exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou a não inserção no mercado de trabalho formal ou informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

Para tanto, a PNAS se organiza em 2 (dois) tipos de proteção social: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. A Proteção Social Básica desenvolve-se na prevenção de situações de risco, desenvolvendo potencialidades e aquisições, para fortalecimento de vínculos familiares e comunitários com famílias e indivíduos que vivem em situação de vulnerabilidade social decorrentes da pobreza, com privação ou fragilização de vínculos afetivo-relacionais. Os serviços desta proteção serão oferecidos diretamente pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e em outras unidades públicas de assistência social e, de forma indireta, pelas demais entidades.

Os serviços que compõe este sistema de proteção são: Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF); Programa de Inclusão Produtiva e projetos de enfrentamento de pobreza; Centro de Convivência para Idosos; Serviços para crianças de 0 a 6 anos; Serviços Sócio-Educativos para Crianças, Adolescentes e Jovens na faixa etária de 6 a 24 anos; Programa de Incentivo ao Protagonismo Infantil e de Fortalecimento dos Vínculos Familiares e Comunitários; Centro de Informação e de Educação para o Trabalho, voltado para jovens e adultos.

A Proteção Social Especial desenvolve ações para indivíduos em situação de alta vulnerabilidade pessoal e social, como abandono, maus-tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, privação, perda de vínculos, exploração, violência, etc. Essas ações são de média complexidade (direitos violados, mas não rompidos), por meio de serviços como apoio sócio-familiar; plantão social; abordagem de rua; cuidado no domicílio; serviço de habilitação e reabilitação na comunidade de pessoas portadoras de deficiência; medidas sócio-educativas em meio aberto (Prestação de Serviço à Comunidade em Liberdade

Assistida); e de alta complexidade (indivíduos que se encontram sem referência, e/ou em situação de ameaça), com serviços que garantam a proteção integral para famílias e indivíduos nesta situação, necessitando serem retirados de seus núcleos familiares e/ou comunitário, por serviços como: Atendimento Integral Institucional; Casa Lar; República; Albergue; Família Substituta; Família Acolhedora; Medidas sócio-educativas restritivas e privativas de liberdade; Trabalho Protegido.

A Política de Assistência Social, por intermédio da NOB/SUAS 2005, inaugura instrumentos de gestão como ferramentas de planejamento técnico e financeiro da Política e do SUAS, sendo eles: Plano de Assistência Social; Orçamento; Monitoramento, Avaliação e Gestão da Informação; e Relatório Anual de Gestão. Todos estes instrumentos são de responsabilidade do órgão gestor e submetido aos Conselhos de Assistência Social, portanto, podem se caracterizar como instrumentos democratizadores.

O Plano de Assistência Social é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS/2004 na perspectiva do SUAS. O Orçamento da Assistência Social expressa a projeção das receitas e autoriza os limites de gastos nos projetos e atividades. Este planejamento se desdobra no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual. Tais instrumentos de planejamento público deverão contemplar a apresentação dos programas e das ações, em coerência com os Planos de Assistência (BRASIL, 2004).

A Gestão de Informação tem como objetivo produzir condições estruturais para as operações de Gestão, Monitoramento e Avaliação do SUAS, conforme as determinações dessa Norma. O Relatório Anual de Gestão é destinado a sintetizar e divulgar informações sobre os resultados obtidos e sobre a probidade dos gestores do SUAS às instâncias formais desse sistema, ao Poder Legislativo, ao Ministério Público e à sociedade como um todo.

Para tanto,

a qualificação para o uso dos instrumentos de gestão apresenta-se como estratégico na superação do imprevisto e de conquistas políticas pontuais. Aprimorar o conhecimento sobre a realidade e subsidiar, de modo qualificado, as demandas identificadas no campo da assistência são ações que oferecem maiores chances para garantirmos a continuidade e a qualidade de projetos e programas sociais. (MORGADO, 2007:33).

É com base em princípios democráticos de incentivo à participação e controle social efetivos que os instrumentos de gestão podem se configurar como instrumentos democráticos. No entanto, é essencial ressaltar que, apesar de os gestores assumirem um papel importante neste processo, não são eles os principais responsáveis pela efetivação dos princípios

democráticos da política de assistência social. Como já discutido nos parágrafos anteriores, o processo de efetivação dos princípios democráticos da política de assistência social é determinado por amplos processos políticos e econômicos, ou seja, processos que ultrapassam o compromisso ético-político do profissional gestor.

A gestão da PNAS é baseada no pacto federativo.

Neste devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o que preconiza na LOAS, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartite- CIT e CIBs), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política da Assistência Social (BRASIL, 2004).

Preconizar por estes espaços na gestão social

[...] é sobretudo a ação pública compromissada com demandas, necessidades, e interesses dos cidadãos de uma sociedade, com a finalidade de assegurar-lhes o acesso a bens e serviços qualificados que lhe permitam uma participação efetiva na vida em sociedade. Para tal, a gestão social das ações públicas deve deixar claras suas metas e resultados esperados, as despesas previstas, os padrões de qualidade requeridos para os diversos serviços de Assistência Social, assim como os indicadores de monitoramento e avaliação da qualidade das ações e da política como um todo. Mais ainda, a própria gestão deve criar a possibilidade da participação e do debate democrático dos diversos protagonistas envolvidos, resultando um novo paradigma de relações entre Estado e sociedade civil. (Yazbeck, 2004:23).

Todavia o processo de implementação desse sistema estabelece

inúmeros desafios, entre os quais destacamos a consolidação e a democratização dos Conselhos e dos mecanismos de participação e controle social: organização e apoio à representação dos usuários; a participação nos debates sobre o SUAS, a NOB, os CRAS e os CREAS; elaboração de diagnósticos de vulnerabilidade dos municípios: o monitoramento e a avaliação da política; o estabelecimento de indicadores e padrões de qualidade e de custeio dos serviços: contribuindo para a construção de uma cultura democrática, do direito e da cidadania (YAZBECK, 2006: 131).

Portanto, a Política de Assistência Social se configura enquanto uma possibilidade democrática, entretanto, inserida em um quadro conjuntural negativo em relação às essas potencialidades. A conjuntura atual é adversa e interfere na ruptura e na proposta da política de assistência social. Aponta e cria condições para reforçar uma concepção tradicional e de desresponsabilização do Estado. No entanto, a proposta da política, como foi visto

anteriormente, resgata preceitos democratizadores. Configura-se uma tensão: por um lado, o resgate tradicional e a orientação neoliberal e, por outro, a proposta democrática.

Nesta direção, como foi discutido anteriormente, configura-se a proposta neoliberal para os gastos com a política de assistência social, constituída predominantemente pelos programas de transferência de renda. E, em outra direção, a Política de Assistência Social apresenta avanços democráticos em relação à concepção e ao seu desenho institucional. Isto posto, a tensão estabelecida é desenhada na implementação do SUAS, apresentando contradições e conflitos nas soluções orçamentárias como exemplificado por Souza Filho *et all* (2011, 21).

Se levarmos em conta, a partir dos dados orçamentários já explicitados, que o Programa Bolsa-Família atende aproximadamente 13 milhões de famílias (considerando que cada família seja constituída por cerca de quatro pessoas) e que este público (52 milhões de pessoas) será atendido nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, somado ao fato de que a verba disponibilizada para a implantação do SUAS é cerca de R\$3.177.100.023, teremos um valor em torno de R\$61,00 para atendimento *per capita* por ano. Ou seja, cerca de R\$5,00 *per capita*/mês para implementação do SUAS. O que ratifica a informação da então Secretária Nacional de Assistência Social de que a cobertura do SUAS significa, apenas, 5% da cobertura atingida pelo programa bolsa família.

Assim sendo, a PNAS/SUAS apresenta condições objetivas desfavoráveis que tendem à não efetivação dos preceitos desta política. Neste sentido

a PNAS/SUAS pode reforçar a tendência de assistencialização e re-filantropização da assistência social, (...) podendo, inclusive, servir à proposta antagônica de política de assistência social, fundada na perspectiva neoliberal (SOUZA FILHO *et all*: 2011, 20-21).

Configuram-se, então, pela tensão descrita, desafios que se apresentarão de forma mais concreta na efetivação dessa política. A implementação da política é estruturada pela descentralização político-administrativa que resgata preceitos democráticos mas está inserida num contexto neoliberal e de resgate de elementos tradicionais.

A partir destas preocupações, na busca por melhor compreender e apontar potencialidades deste processo na gestão da assistência social, desenvolveremos, na próxima seção, uma reflexão teórica a respeito da descentralização político-administrativa.

### 3.2 Descentralização político-administrativo: irmã caçula da democracia ou filha bastarda do neoliberalismo?

O fenômeno da descentralização é recorrente como foco das literaturas contemporâneas no campo da gestão da assistência social. Neste sentido, importa discutir até que ponto, no processo de gestão desta política, a descentralização pode contribuir para reforçar elementos democratizadores para a efetivação da assistência social como uma política de direito.

Portanto, tendo em vista que a descentralização é constantemente relacionada à democracia e a centralização, a patamares menos democráticos, o estudo será elaborado no sentido de analisar as determinações deste processo de descentralização, expondo analiticamente a relação com os princípios e as reais potencialidades democráticas possíveis nas nuances deste processo.

A proposta é abarcar as possibilidades e outros elementos que influenciam o processo de descentralização. Para tanto, desenvolveremos uma análise considerando como perspectiva três dimensões, com base em Pimenta (*apud* Stein, 2000:74):

- 1) Descentralização restrita ao âmbito do aparelho de Estado (compreende unidades federativas e municípios)
  - a) descentralização intragovernamental e
  - b) descentralização intergovernamental;
- 2) Descentralização do aparelho do Estado para a sociedade por meio da privatização; terceirização, participação popular (controle social);
- 3) Descentralização ampla (combinação dos tipos anteriores).

O processo de redemocratização dos anos 80 foi marcado pela emergência de novos conceitos, novos espaços e novas estratégias na relação entre Estado e Sociedade. Neste sentido, faz-se necessário analisar a nova institucionalidade em que a descentralização político-administrativa se estabelece na gestão pública.

Na década referida, muitos países conduziram processos de descentralização político-administrativa. A descentralização foi parte fundamental nos princípios das reformas de Estado em questão. Os processos de reforma do Estado, de maneira geral, foram justificados como potenciais de democratização das relações políticas, de mais eficiência e eficácia à gestão pública. Entretanto, tais processos se desenvolveram de diferentes formas, tais como a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições e a privatização ou desregulação (ARRETCHE, 1997).

Na América Latina, de acordo com Stein (1997), o processo de descentralização foi condição no desenvolvimento do processo democrático, sendo utilizado “como o *status* de meio, método ou tática”. Segundo Stein, a “descentralização” tem *status* de “meio” para atingir determinados “fins” que são anteriores e superiores a ela mesma.

Autores, dentre eles Dawbor, reconhecem que a descentralização constitui uma questão de sobrevivência sócio-econômica dos países subdesenvolvidos, mas que, além disso, ela pode devolver ao cidadão um espaço onde possa moldar o mundo em que vive, recuperar a dimensão política da economia e com isso o espaço social da cidadania (STEIN, 1997:94).

No Brasil, o processo de redemocratização é marcado, desde os anos 80, por um projeto de reformas setoriais na Seguridade Social. Já no primeiro governo pós-regime militar, os debates se estruturavam em torno da descentralização e da participação social e política.

Propôs-se a descentralização e regionalização dos programas nacionais de saneamento e habitação; a descentralização, universalização e democratização dos programas de educação básica; o abandono a práticas clientelistas e a municipalização da assistência social como forma pela qual a prestação de serviços assistenciais equivalesse a um direito de cidadania; a unificação e descentralização de um sistema nacional de saúde capaz de universalizar o atendimento à população (ARRETCHE, 1997:142).

Contudo, somente na Constituição de 1988, aclamada como a Constituição Cidadã, inaugura-se, como afirma Fleury (2004:102),

um novo padrão de política social caracterizada pela universalidade de cobertura, o reconhecimento dos direitos sociais, a afirmação do dever do Estado, a subordinação das práticas privadas à regulação em função de relevância pública das ações e serviços nestas áreas, numa perspectiva publicista de co-gestão governo sociedade e um arranjo organizacional descentralizado.

É quando a seguridade social incorpora a previdência social, a saúde e a assistência social à dimensão pública de direito e promulga a descentralização, a fim de fortalecer estados e municípios, por meio de transferências constitucionais automáticas, expandindo direitos sociais e favorecendo a construção de uma esfera pública democrática.

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

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (BRASIL, 2006).

É a partir de então que a gestão da assistência social passa a ser preconizada como um sistema descentralizado e participativo, incorporando aos municípios uma parcela de responsabilidade na formulação e execução da política. Esta inovação introduzida pela Constituição Federal de 1988 e materializada pela LOAS de 1993 potencializa a consolidação do processo democrático no Brasil devido à sua organização político-institucional democrática e participativa.

No texto constitucional, de acordo com Stein (2000:75), a descentralização é norteada pelos princípios da democratização e da participação e deve contribuir para o estabelecimento da justiça e equidade; da universalização da prestação de serviços; democratização das informações; viabilização da participação; fortalecimento do controle social. Neste sentido,

a descentralização se tornou, para muitos, sinônimo de democratização e, no debate sobre a reforma do sistema brasileiro de proteção social, passou a ser um componente inquestionável e imprescindível que levaria à maior equidade na distribuição de bens e serviços e à maior eficiência na operação do aparato estatal (STEIN, 2000:74).

Portanto, existe uma suposição de que a descentralização, por si só, consolidaria as formas de gestão democrática, tornando os serviços públicos mais eficientes e proporcionando níveis elevados de bem-estar da população ao viabilizar equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o aparelho do Estado. Entretanto, tal suposição é uma falácia, visto que não é automática a efetivação dos valores democráticos através da descentralização.

Por conseguinte, a centralização tem sido identificada com princípios antidemocráticos, tais como práticas não democráticas de decisão, ausência de transparência das decisões e controle social, ineficácia das políticas públicas e como possibilidade de desenvolvimento da dominação política. Entretanto, a descentralização também não pode ser relacionada automaticamente como erradicação dessa dominação. Como exemplificado por Arretche (1997:133), “deslocar recursos do ‘centro’ para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo ‘centro’, mas pode permitir essa dominação no interior desse subsistema”.

No que se refere às esferas governamentais, a descentralização delimita as ações das três esferas de governo. À esfera federal cabe a coordenação e as normas gerais e, às esferas estaduais e municipais, a coordenação e execução dos programas. Acerca da Política de Assistência Social,

o Governo Federal assume o papel de articulador da unidade nacional, mantendo a prerrogativa de elaborar as normas gerais da política de assistência social, garantir o financiamento e execução dos benefícios de prestação continuada, apoiar financeiramente os programas, projetos e serviços de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional e, ajuda, complementar as ações dos Estados e das municipalidades (LOAS, artigo 12). Os Estados, na qualidade de níveis intermediários, assumem uma atribuição complementar àquela dos municípios: participar no financiamento dos auxílios natalidade e funeral, apoiar técnica e financeiramente os serviços, propagandas e projetos de enfrentamento da pobreza e atender às ações assistenciais de caráter emergencial (LOAS, artigo 13). Aos municípios e ao Distrito Federal coube a carga mais pesada: garantir o custeio e implementação dos benefícios eventuais (auxílio-natalidade e morte), implementar os projetos de enfrentamento à pobreza, atender às ações assistenciais de caráter emergencial e prestar os serviços assistenciais previstos na lei (LOAS, artigos 14 e 15, PNAS e NOB) (BOSCHETTI, 2000:44).

Apesar desta hierarquia de responsabilidades, é fundamental o fortalecimento do papel do governo central para que a descentralização se desenvolva nestas esferas por intermédio de ações articuladas. De acordo com Arretche (1997:129), “contrariamente às teses que advogam a redução do escopo de atuação do governo federal, o sucesso da descentralização depende – isto sim – de uma redefinição do papel estratégico do governo federal em um novo arranjo federativo”.

Existe um falso paradoxo de que o sucesso da descentralização é baseado no esvaziamento e transferência das funções centrais do governo federal para os demais entes federativos. Todavia, o papel do governo central diante de tal reforma é, conforme Arretche (1997), regular as políticas nacionais, corrigir as desigualdade regionais e compensar as insuficiências locais, atuando sobretudo na coordenação, regulamentação e fiscalização de funções descentralizadas.

Portanto, nos processos de descentralização, o governo central tem uma posição estratégica na direção e coordenação da gestão de programas públicos, através da formulação, aprovação e implementação desse processo. O Estado precisa constantemente se configurar “administrativa e institucionalmente forte”. É necessária uma certa centralização no governo central fortalecido para desenvolver tais funções.

Todavia, reduziu-se a descentralização a uma simples transferência de atribuições, responsabilidades e poder decisório aos Estados e municípios sem correspondente transferência de recursos financeiros, humanos e materiais. Como destaca Soares (2003), essa “descentralização destrutiva” é outra face do processo de descentralização político-administrativa, em que há a transferência de ações para os municípios sem correspondente apoio técnico e financeiro para a efetivação das ações.

É preciso superar a compreensão da descentralização como apenas transferência de responsabilidades e encará-la como uma efetiva forma de governo partilhada entre o Estado e poder local, considerando este além da prefeitura, apreciando também as organizações que compõe a sociedade civil.

Neste sentido, a descentralização também é confundida com a desconcentração. A desconcentração “pode ser entendida como a delegação de competência sem deslocamento do poder decisório” (STEIN, 1997:81), discordante, no nosso entendimento, da descentralização ampla, que seria o “processo de distribuição de poder que pressupõe, por um lado, a redistribuição dos espaços de exercício de poder – ou dos objetos de decisão – isto é, de atribuições inerentes a cada esfera de governo e, por outro lado, a redistribuição dos meios para exercitar, ou seja, os recursos humanos, financeiros, físicos” (UGA *apud* STEIN, 1997:81). Substancialmente, a descentralização pode ser usada como transferência de responsabilidades e também transferência de poder decisório. Portanto,

(...) a descentralização não se efetivou conforme estabelece a Constituição de 88, uma vez que a transferência de responsabilidades não foi acompanhada do correspondente repasse de recursos para sua sustentabilidade; tem havido freqüentemente repasse de recursos parcos apenas para os programas federais, desrespeitando a especificidade local; e ocorreu uma intensa desconcentração das políticas para entidades privadas locais, numa espécie de saída pragmática agravada pelas dificuldades do Estado (BEHRING, 2007:72-73).

Neste cenário, a descentralização tem sido compreendida como processo de transferência de responsabilidade do Estado para o privado, como estratégia de redução do gasto público. Essa privatização dos setores sociais estabelece a seletividade do atendimento em detrimento da universalização dos direitos sociais. “Esta concepção de descentralização instrumentaliza à política pública para se opor ao princípio da universalidade, equidade e gratuidade de benefícios e serviços sociais que constituíram os pilares do Estado de Bem-Estar do pós-guerra” (STEIN, 1997:93).

Com efeito, muitos estudos têm referenciado o processo de descentralização à reforma neoliberal do Estado. Como destaca Silva (2008:30), “a descentralização é funcional a ideologia neoliberal, visto que esta se confunde com a desestatização, desmontando os serviços públicos, favorecendo o Estado Mínimo para o social e compactuando com a transferência de responsabilidades públicas para o setor privado e para sociedade”. Afinal, contextualizada numa conjuntura marcada pela globalização, pela reestruturação produtiva e pela ideologia neoliberal, a descentralização é tensionada numa perspectiva antidemocrática de redução de gastos públicos sociais.

Observa-se, então, que a descentralização tem sido confundida com a transferência de responsabilidades do poder público central tanto para o poder público local quanto para a sociedade civil, sendo concebida como estratégia de redução de gastos, privatização dos serviços públicos e mercantilização dos serviços sociais, submetendo-os à dinâmica do mercado e à lógica do capital.

Porém, esta distribuição de competências para as esferas do governo é positiva na direção da delimitação de papéis do reconhecimento da autonomia de poder das esferas locais. Isso potencializa a descentralização no sentido de considerar e respeitar as particularidades locais na direção da unidade nacional e a construção de um espaço público de decisão e definição de ações e de aprofundamento da democracia e da participação, no entanto, sem anular a responsabilidade técnica, política e financeira do Governo central na condução geral da política.

O despreparo dos municípios para a execução da gestão, a ausência de informações e clareza a respeito das políticas sociais públicas, a ausência de recursos humanos capacitados e de recursos financeiros são obstáculos destacados por Sposati e Falcão (1990) para efetivar a autonomia dos municípios, visando à participação popular e à realização de serviços segundo as demandas correspondentes.

Desta forma, no processo de redemocratização, estados e municípios, pressionados, aumentam seus gastos com programas, sobretudo focalizados nos mais carentes, vinculados à gestão que os criou e não à política.

É necessário o fortalecimento da capacidade decisória das instâncias de governo subnacionais. Muitos governos locais ainda não desenvolveram sua efetiva autonomia administrativa, o que favorece a desconcentração e não a efetivação da descentralização, visto que a autonomia é a “forma mais universal de descentralização” (MELLO *apud* STEIN, 1997:82).

Assim sendo, é recorrente o termo descentralização ser remetido a mais autonomia, menos burocracia, mais participação e ampliação da democracia, porém, de igual modo, por si só a descentralização não é capaz de efetivar esse processo democrático. Portanto, esta relação é falsa, pois, segundo Stein (1997), a descentralização é um processo que pode se realizar tanto em regimes democráticos quanto em autoritários. O que é fundamental neste processo é um governo local forte e promotor da cidadania.

Este gobierno local al que aspiramos deberá ser, entonces, promotor...de la ciudadanía, no em um sentido formalista y vacío, sino sustantivo, de construcción de nuevos sujetos, de sujetos de derechos, para um nuevo espacio público. Um gobierno local ciudadanizador que em ello radicará la firmeza del impulso com que se construya su autonomía (DANANI, 1997:101).

Deve-se, ainda, atentar para a natureza das instituições, para que construam suas ações e serviços baseados em princípios democráticos. Concordamos com a ideia de Arretche (1997:133), ao afirmar que “faz sentido supor que instituições de âmbito local, dotadas de efetivo poder, possam representar um incentivo à participação política, dado que podem possibilitar formas mais efetivas de controle sobre a agenda e sobre as ações de governo”. Todavia, como viemos dissertando, é preciso atenção e criticidade neste processo de descentralização. Tanto as esferas locais quanto a estadual e a federal precisam se comprometer com o ideal democrático da descentralização e não propiciar a distorção deste processo e tantos outros elementos antidemocráticos.

Outro passo importante nesta mesma direção é remeter a descentralização aos processos de municipalização e prefeiturização. Nesta relação, a administração municipal no processo é exclusiva, caracterizada por um localismo restrito, reforço da administração por convênios e pulverização de recursos e exacerbação de clientelismo (STEIN, 1997).

Fortalecer o poder institucional e político dos municípios, assim como dos gestores, é imprescindível na construção da descentralização nos municípios para além desta lógica. Proporcionar aos cidadãos uma aproximação com o “dia a dia” público por meio de fortes instituições de democracia representativa é um potencial na condução do processo de descentralização em rumos democráticos.

Mas a realidade aponta para um sistema descentralizado não consolidado. Existem muitos municípios ainda sem conselhos, plano ou fundo, subordinados à disponibilidade de recursos. O despreparo político, o desconhecimento da política e o desinteresse do governo e

da sociedade civil, por exemplo, fazem com que seja desvalorizada esta ferramenta do processo de descentralização e este processo fique emperrado.

Sendo assim,

a implementação desse sistema descentralizado vem se constituindo um sério desafio, não só pelo seu caráter altamente inovador em relação ao padrão institucional do passado, mas também, e principalmente pelas adversidades criadas pelas conjunturas política, econômica e social nas quais se dão os intentos de se operar a descentralização político-administrativa no Brasil (STEIN, 1999:29).

A descentralização é justificada pelos princípios de aproximar o Estado ao cotidiano da população, propiciando maior participação na gestão pública, a fim de, efetivamente, democratizar as estruturas. Por isso, também, a descentralização tem sido remetida à ideia de redemocratização do país, apontando, portanto, para uma perspectiva democrática.

Nesta lógica, a descentralização seria condição para efetivação o ideário democrático, ou seja, uma estratégia para viabilizar a participação da população nas decisões públicas.

Contudo, isoladamente, a descentralização não é suficiente para garantir a democratização e a participação popular na gestão de políticas públicas. Segundo Arretche (2003:127), estabeleceu-se o mito de que

as formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam uma democracia. Igualmente tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevaria os níveis reais de bem-estar da população.

A participação popular em âmbito nacional só é possível num sistema de representação, visto que “com a constituição de governos de larga escala, isto é, sistemas de governo que envolvem um país inteiro, o princípio da representação se impôs como um princípio democrático”(ARRETCHE,1997:132). Todavia, “a realização do ideal democrático não pode estar associada a uma modalidade particular de inclusão dos cidadãos no processo decisório” (ARRETCHE, 1997:132).

O orçamento participativo é um dos caminhos de participação popular, de democracia direta alternativa aos obstáculos encontrados nas instituições burocraticamente fechadas nas instituições nacionais.

No campo dos programas de saúde pública, por exemplo, o processo de descentralização se processa de maneira mais concreta. “Os municípios passam progressivamente a ter capacidade decisória, competências e recursos para a prestação dos

serviços básicos de saúde” (ARRETCHE, 1997:144). Entretanto, o sistema de saúde dá sinais de falência devido à escassez de recursos diante da massa de usuários.

Assim como foi desenvolvida na saúde, é de fundamental importância, nos termos de Arretche (1997), uma articulação positiva entre a burocracia dos Ministérios do Governo Federal, a elite profissional do setor e governadores e prefeitos para viabilizar a efetivação das reformas.

Todavia, a tentativa de descentralização em nível de poder local fica prejudicada, muitas das vezes, devido ao histórico dos municípios, de formação e desenvolvimento baseados em ações tradicionalmente paternalistas, clientelistas e centralizadoras de poder nas mãos do poder público local.

A gestão pública ainda é

marcada por práticas clientelistas, nas quais o acesso dos usuários aos bens, recursos e serviços assistenciais se realiza através de relações pessoais entre estes e representantes do poder público, a quem passam a dever favores freqüentemente pagos através da fidelidade e lealdade política, sobretudo em momentos eleitorais (ARRETCHE, 1997:146).

Portanto, a idéia sustentada de que a descentralização pode superar o clientelismo automaticamente é errônea. À luz de Arretche (1997:129) é ilusão pensar que “a descentralização de políticas públicas é capaz de – por si só – reduzir os elevados graus de apropriação privada dos bens e serviços do Estado identificados nas grandes e pesadas estruturas burocráticas”. É mais importante estabelecer efetivos espaços de controle social do que estabelecer diversas escalas e níveis no governo responsáveis pela prestação de serviços. A transferência de atribuições para níveis descentralizados não permite, por si só, a superação do clientelismo.

Em síntese,

parte importante das expectativas postas na descentralização estão associadas à noção de que uma maior proximidade entre prestador de serviços e usuários viabilizaria maior *accountability* dos governos em relação aos cidadãos e, por esta razão, maior *responsiveness* daqueles em relação às necessidades destes. Nessa perspectiva, a descentralização passaria a ser um dos elementos da Reforma do Estado, pelo qual se combateria os problemas de ineficiência alocativa postos pelo clientelismo (ARRETCHE, 1997:146).

Entretanto, mesmo que a proximidade com a população e com a realidade local seja fundamental para embasar as ações do Estado, a apropriação dos recursos públicos via clientelismo está presente, também, nas estruturas locais.

Portanto, nem a centralização explica o clientelismo e nem o fato da implementação da descentralização pode, por si, eliminá-lo. Logo, a proximidade não é exaustiva no sentido de evitar a continuidade de ações de base clientelística.

Neste sentido, “sem dúvida, há consenso quanto à importância de se ampliar e consolidar a descentralização; contudo, são grandes as divergências sobre o seu significado, alcance e limites, como também as formas e instrumentos para concretizá-la” (STEIN, 2000:74).

Segundo Arretche (1997:130),

inspirada no modelo político norte-americano e nos tradicionais princípios do liberalismo político, a descentralização seria um instrumento de fortalecimento da vida cívica – portanto, da sociedade civil – sufocada por um Estado excessivamente centralizador e invasivo. [...] a descentralização seria a condição para o rompimento com as estruturas políticas tradicionais que, por serem centralizadas, impediriam o desenvolvimento das virtudes cívicas nas sociedades latino-americanas.

Todavia, fatores como a dinâmica do funcionamento da arena política, a existência (ou não) de uma política deliberada de âmbito federal e o desenho institucional das políticas delimitaram a efetivação do projeto de reforma descentralizador.

Ademais, a conjuntura atual adversa tem reforçado a concepção tradicional e de desresponsabilização do Estado devido à orientação neoliberal, interferindo no processo de ruptura com o modelo tradicional conservador de política social e na proposta de descentralização da constituição de 1988. De modo geral, como já dissertado nas linhas anteriores, a proposta de descentralização pode reforçar a democratização ou reforçar a concepção tradicional da política social e a desresponsabilização do Estado.

Não se pode, então, definir como consenso que a reforma descentralizadora produz necessariamente virtudes e ideais democráticos. Apesar de ações públicas possibilitarem determinados comportamentos políticos, “comportamentos fortemente arraigados na cultura política de uma determinada sociedade podem ser um sério fator limitador da concretização dos comportamentos e princípios democráticos perseguidos, mesmo que se obtenha sucesso na implantação de instituições consoantes com aquelas finalidades” (ARRETCHE, 1997:133).

### 3.3 Cultura do Atraso: A pedra no sapato da Política de Assistência Social

Como discutido anteriormente, apesar dos marcos legais, os direitos ainda não se efetivaram como tais. A herança de negação de direitos é determinante. De acordo com Yazbeck (1996), a “cultura tuteladora” é um dos fatores que também impede, de certa maneira, o protagonismo dos subalternizados e/ou sua emancipação. Neste sentido, a cultura política existente na sociedade vai influenciar na definição de uma gestão de cunho democrático, neoliberal ou tradicional.

Existe uma discussão pertinente a respeito de uma certa produção e reprodução das práticas tradicionais e conservadoras como elementos de uma cultura política negadora de direitos sociais e da cidadania proposta pela LOAS que influencia neste processo de gestão da assistência social.

A formação social brasileira é marcada pelo clientelismo, o paternalismo e a privatização do público. Os traços conservadores e autoritários da formação social, cultural e política brasileira que se processaram nas práticas da assistência social têm sido um entrave para efetivação de uma cultura de direitos, mesmo com a promulgação da LOAS, PNAS, NOB-SUAS e com as lutas sociais no campo da seguridade social.

Assim, até a Constituição de 1988, a assistência social enquanto área de ação governamental foi marcada por seu caráter de ajuda aos necessitados, para que subsistissem na miséria, complementaridade e excepcionalidade desenvolvidas através de programas pontuais, desarticulados ou simplesmente, puro assistencialismo paternalista destinado aos destituídos. Além disso, outra característica que marca esta política são as práticas clientelistas, nas quais o acesso dos usuários aos bens, recursos e serviços assistenciais se realiza através de relações pessoais entre estes e representantes do poder público, a quem passam a dever favores freqüentemente pagos através da fidelidade e lealdade política, sobretudo em momentos eleitorais (OLIVEIRA, 2005:29).

Contudo, é preciso ressaltar que esses traços conservadores e autoritários da formação social brasileira são resultantes de um pacto de dominação estabelecido de combinação do arcaico com o moderno, ou seja, do tradicional – aristocracia agrária – e do racional-legal – burguesia emergente. Como foi discutido no capítulo anterior, não se trata de uma disfunção da estruturação burocrática da administração pública brasileira, mas institui-se como elemento necessário na fundamentação do processo de estruturação do Estado brasileiro. Portanto, a cultura política que se estabelece é direcionada por projetos de desenvolvimento que exigia tal fundamentação. É imprescindível situar a questão da cultura política como elemento essencial

do projeto de dominação estabelecido no período de estruturação do Estado brasileiro para não realizar uma abordagem de cunho culturalista.

Sob esta égide de análise é possível observar que esta “cultura do atraso” não é característica exclusiva da assistência social. Estas práticas predominam na vida política do país devido à formação sócio-política brasileira e assumem uma nova roupagem com traços da modernidade. Entretanto, no campo da assistência social, esta relação é mais perceptível. Há uma cultura política de atraso (MARTINS, 1994) devido a traços conservadores e tradicionais da assistência social se configurarem, no tempo presente, de forma camuflada ou com novas determinações.

Assim, tanto no campo da assistência social, como na sociedade como um todo, as marcas de uma “cultura do atraso” persistem e são instrumentos para a hegemonia das classes dominantes e a sua sempre renovada permanência nos espaços de poder do Estado em todos os níveis. Essas práticas, à medida que são mantidas e reproduzidas, contribuem para retardar a realização de direitos e a construção de uma política baseada no direito, na ética, na cidadania, nas relações democráticas horizontais e na participação popular (OLIVEIRA, 2005:53).

Práticas conservadoras como o clientelismo, o assistencialismo, o paternalismo e tradicionais práticas como a caridade e a benemerência são articuladas com traços modernos, como a utilização do dinheiro público por executivos municipais, fundações e associações a fim de desenvolver ações sociais.

No campo da disputa está a perspectiva da assistência social como direito social, garantido por meio de política pública de dever do Estado, lutando pela incorporação de uma cultura de direitos. Fica posto o desafio de superação destes traços da “cultura de atraso” predominantes na assistência social.

Segundo Chauí (*apud* OLIVEIRA, 2005:38), a sociedade brasileira é caracterizada como autoritária e violenta. A filósofa identifica quatro características que justificam essa caracterização: “Relações sociais hierárquicas; relações sociais e políticas fundadas em contatos pessoais; profundas desigualdades sociais e econômicas, que reproduzem carências e privilégios; uma sociedade em que a lei não é percebida como expressão de uma vontade social”.

Na gestão pública, os cargos de confiança são preenchidos de acordo com as relações pessoais e não de acordo com as competências adequadas ao cargo.

Mesmo nos setores dos serviços públicos onde se situam os focos mais consistentes de crítica à corrupção, e de elaboração do discurso abstrato sobre cidadania, como é o caso da Universidade, e mesmo a imprensa, os mesmos críticos muitas vezes envolvidos em práticas cotidianas de troca de favores com superiores, colegas e funcionários administrativos, seja para receberem benefícios pessoais, como promoções ou facilidades, ou aliciamento para conseguir que um chefe ou colega se omita no cumprimento de um dever funcional que se transformaria em exigências de trabalho, que muitos preferem evitar (MARTINS, 1994:38).

A indistinação entre o público e privado é uma marca da administração pública brasileira. Este fenômeno tem origem na época da colônia, “quando a Coroa doava, arrendava ou vendia terras, deixando-as nas mãos de particulares” (OLIVEIRA, 2005:40), já dividindo a ordem administrativa com o privado. “Certamente é essa disseminada prática que associa patrimônio e poder a principal responsável pela difusão e contínua renovação do que pode ser chamado de cultura da apropriação do público pelo privado” (MARTINS, 1994:38).

Desta forma, na maioria das vezes, a população encara os acessos aos serviços públicos como um favor do prefeito ou de algum executivo, relacionando os direitos sociais a relações pessoais de favor pessoal ou caridade.

Estamos, portanto, em face de uma insidiosa disseminação das práticas clientelistas e patrimoniais da política brasileira para amplos e até inesperados setores dessa sociedade. Se a sociedade se democratiza, o populismo urbano se dissemina nutrindo-se de simulacros de patrimonialismo para o estabelecimento de um vínculo de natureza clientelista com os eleitores (MARTINS, 1994:42).

As doações de cadeiras de roda, dentaduras, cestas básicas, óculos, material de construção, medicamentos, consultas médicas e odontológicas e bois, na época das eleições, para conquistar votos, são alguns exemplos de como são tratados os direitos dos brasileiros. Da mesma forma acontece no dia a dia das prefeituras.

As entidades e fundações filantrópicas, segundo Oliveira (2005:43), são as alternativas utilizadas pelos políticos como outra via para permanecer com seus vínculos clientelísticos com os eleitores. Uma vez que o patrimônio pessoal já consegue atender a demanda da clientela e o uso (abuso) do patrimônio público dificultou-se, o uso dos recursos faz-se por terceira via, ao invés de utilizar as velhas práticas patrimonialistas. Ademais, conforme Oliveira (2005:43), a manipulação de verbas nos orçamentos locais, estaduais e federal é outro caminho utilizado.

O espaço público, portanto, é determinado por essas relações. Entretanto, é possível dar outro tipo de direcionamento a fim de assegurar a política de assistência social como

direito. A condução da gestão pública da política de assistência social pode ser direcionada a fim de potencializar relações democráticas.

De maneira geral, é possível direcionar instrumentos da gestão na direção de enfrentamento e proposição às práticas tradicionais lutando pela ampliação de recursos e ações integradas e universais com direcionamento político democrático para a política de assistência social.

Desta forma, a cultura do favor, da tutela e a apropriação dos recursos públicos podem ser substituídos pelo fortalecimento da cultura política do direito e consolidação da cidadania. Entretanto, é fundamental eliminar as formas conservadoras no trato da assistência social.

No campo da assistência social, as práticas que conformam a “cultura do atraso” são diversificadas e nem sempre facilmente identificadas; sobretudo porque uma das suas características é o caráter privado, doméstico e não publicizado. Mesmo assim, a trajetória da assistência, segundo o que é possível identificar na literatura em torno desta política social, apresenta pelo menos quatro caminhos pelos quais estas práticas se realizam: o clientelismo, o primeiro-damismo, a filantropia, e o seu caráter de ajuda e caridade, benemerência. Estas não ocorrem separadamente, a existência de uma não exclui a outra; muito pelo contrário, com frequência, é possível que se realizem, concomitantemente, numa mesma realidade, alimentando-se mutuamente. Muitas vezes, uma depende da outra. A filantropia, por exemplo, é espaço para o clientelismo, para a benemerência e para o caráter de ajuda que, por sua vez, alimenta e conforma a assistência praticada pelo primeiro-damismo (OLIVEIRA, 2005:46).

É de extrema relevância a construção de uma cultura política democrática pois

no es posible concretar una descentralización “alternativa”, sin embargo, sino recuperado la política em su sentido más profundo y sustantivo, construyendo una nueva subjetividad, no em términos abstractos y/o “culturalistas”, sino em el de la construcción de nuevos sujetos. Es decir: generando espacios de sócio-politización también alternativos a los instalados por la dictaduras y nuestras más que titubeantes democracias (DANANI, 1997:110).

É neste processo de avanços e retrocessos em meio a tensões neoliberais e democráticas que se estabelece o processo de gestão na política de assistência social. Apesar dos avanços significativos na concepção da gestão da política com a Constituição Federal de 1988 e nas posteriores regulamentações, a herança tradicional de negação de direitos, constituindo a “cultura do atraso”, e ainda assomada a perspectiva neoliberal na condução e concepção da política determinam esse processo no real.

Tendo por base as indicações teóricas traçadas neste capítulo e no capítulo primeiro, pretendemos, no capítulo seguinte, analisar como a produção em relação ao processo de

gestão da assistência social tem se comportado, visto a importância que vem sendo construída a respeito da organização/gestão das políticas sociais em um contexto de profundas transformações na sociedade capitalista contemporânea. Para tanto, o campo de nossa análise será os anais do XI ENPESS e XII ENPESS. O objetivo do próximo capítulo é verificar se as produções a respeito da “gestão social” têm considerado a estrutura administrativa das políticas sociais como potencialidade no fortalecimento do processo de democratização na sociedade capitalista, como já foi exposto neste capítulo.

## 4 O ESTADO DA ARTE DO DEBATE SOBRE GESTÃO NO SERVIÇO SOCIAL: ANAIS DO XI E XII ENPESS

### 4.1 Perspectiva teórico-metodológica

Não é de hoje a relação do serviço social com a gestão, mas, atualmente, tem sido crescente a atuação deste profissional nesta área. Por isso, a preocupação teórica em relação a esta temática vem se expandindo no âmbito profissional. Neste sentido, refletir sobre a gestão na assistência social neste contexto implica ter um olhar crítico sobre a realidade, a fim de conhecer as determinações do fenômeno da gestão e, assim, refletir sobre sua essência.

A realidade não se apresenta de modo evidente à primeira vista, mas como um objeto que precisa ser analisado e compreendido. Segundo Marx, é possível conhecer e apreender o movimento real da verdade por intermédio da razão. Em acordo com as reflexões de Marx a respeito do processo de conhecimento, propomo-nos a utilizar o método dialético histórico materialista para a realização das análises críticas, tendo em vista que a dialética é um método revolucionário de transformação da realidade e não apenas um método interpretativo.

Para a investigação pretendida, o processo de conhecimento será compreendido a partir da decomposição do todo, que se realiza como separação de fenômeno e essência, do que é secundário e do que é essencial. O fenômeno é o que se manifesta imediatamente e com maior frequência. Ele indica a essência e, ao mesmo tempo, a esconde. A essência se manifesta no fenômeno, mas de modo inadequado, parcial, ou apenas sob ângulos e aspectos insuficientes. “Compreender o fenômeno é atingir a essência. Sem o fenômeno, sem a sua manifestação e revelação, a essência seria inatingível” (KOSIK, 1976:12).

Desta forma, objetivamos desvendar as determinações, conexões e contradições do objeto estudado, do fenômeno e do contexto no qual este está inserido, ou seja, usufruindo da perspectiva de totalidade de Marx. Neste sentido, considerando, nos termos de Kosik, que a

totalidade significa: realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato *qualquer* (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido. Acumular todos os fatos não significa ainda conhecer a realidade; e todos os fatos (reunidos em seu conjunto) não constituem, ainda, a totalidade. Os fatos são conhecimento da realidade se são compreendidos como fatos de um todo dialético – isto é, se não são átomos imutáveis, indivisíveis e indemonstráveis, de cuja reunião a realidade saia constituída – se são entendidos como partes estruturais do todo (KOSIK, 1976:36).

Entretanto, é de suma importância ressaltar que este movimento é aproximativo, visto que a realidade se processa dinamicamente de maneira complexa e é sempre mais rica do que

a capacidade de apreendê-la, pois o sujeito e os instrumentos utilizados para o conhecimento são limitados historicamente. Portanto, não se tem a ambição de esgotar aqui o tema. Atentamos para o fato de que

a dialética não pode entender a totalidade como um todo já feito e formalizado, que determina as partes, porquanto à própria determinação da totalidade pertencem a *gênese* e o *desenvolvimento* da totalidade, o que, de um ponto de vista metodológico, comporta a indagação de como nasce a totalidade e quais são as fontes internas do seu desenvolvimento e movimento (KOSIK,1976:49).

#### **4.2 Desvendando o “estado da arte”**

A pesquisa denominada “estado da arte” ou “análise de conteúdo” é uma pesquisa de caráter bibliográfico com a desafiadora proposta de analisar determinada produção acadêmica mapeando determinações, aspectos e tendências do objeto a ser estudado.

Nosso trabalho se propõe a analisar de que forma têm se configurado as pesquisas a respeito da gestão no campo da assistência social, tomando como base as comunicações nos anais dos dois últimos Encontros Nacionais de Pesquisadores de Serviço Social: ENPESS 2008 e ENPESS 2010. A partir do acúmulo teórico explanado nos capítulos anteriores da dissertação, analisaremos o processo de gestão na assistência social exposta nestes trabalhos.

A escolha desses Encontros se deu pela importância dos eventos no universo acadêmico do Serviço Social, visto que seu objetivo é fortalecer o debate intelectual e ampliar o intercâmbio acadêmico, refletindo a produção acadêmica em âmbito nacional. Com efeito, o adensamento da produção intelectual, o debate e a interlocução acadêmica do Serviço Social contribuem para o fortalecimento do compromisso político e da articulação de forças na perspectiva das conquistas democráticas e emancipatórias da sociedade, com vista ao avanço do projeto ético-político profissional do Serviço Social.

Neste sentido, os debates proporcionados nestes encontros podem avançar no movimento de repensar a crítica face às exigências e desafios do exercício e da formação profissional no contexto atual de transformações na sociedade, subsidiando, assim, o aprofundamento do debate sobre as lutas e processos contemporâneos na profissão. A questão é perceber de que forma o serviço social vem se apropriando e dando significado ao debate da gestão na assistência social.

### 4.3 Caminho metodológico

Os trabalhos são, muitas vezes, produzidos tendo em vista os anseios dos estudantes, professores e profissionais em informar a comunidade científica e socializar suas reflexões a respeito da realidade e, desta forma, expõem-se, inevitavelmente, à crítica. Também, por outro lado, é uma resposta à sociedade em termos de trabalho produtivo, podendo até haver uma inversão ideológica de qualidade para quantidade.

Para selecionarmos os trabalhos, estabelecemos alguns critérios. A seleção se configurou de forma distinta em relação aos dois encontros devido à disposição dos eixos temáticos em cada CD-Rom.

No XI ENPESS, na abertura do CD escolhe-se um tipo de pesquisa: “Comunicação Oral e Pôster”, “Mesas Temáticas Coordenadas” e “Trabalhos Técnicos”. Ao selecionar “Comunicação Oral e Pôster” pode-se buscar por título do trabalho ou pesquisar por eixo temático. Optamos pesquisar por eixo temático, visto que seria a maneira mais objetiva de encontrar os trabalhos sobre gestão na assistência social. Ao optar por “Pesquisar por eixo temático” disponibilizam-se quatro (4) eixos: Fundamentos do Serviço Social; Formação Profissional e o Processo... (não é possível ler o restante do eixo – falha na configuração do CD); Questão Social e Trabalho; Política Social.

Elegemos o eixo “Política Social”, já que o nosso campo temático a ser pesquisado é a política social de assistência social. Neste eixo, apresentam-se três (3) sub-eixos: Planejamento e Gestão de Políticas... (não é possível continuar lendo o restante do sub-eixo – falha na configuração do CD); Seguridade Social e Políticas Sociais; Desenvolvimento Social e Regional. Escolhemos o sub-eixo “Planejamento e Gestão de Políticas”, visto que é o eixo específico da temática da gestão neste Encontro.

Ao selecionar este sub-eixo, foram exibidos sessenta e três (63) trabalhos, contados manualmente, visto que a configuração do CD-Rom não disponibiliza tal informação automaticamente.

As “Mesas Temáticas Coordenadas” não podiam ser acessadas pelos eixos temáticos. No total, eram quarenta e dois (42) trabalhos referentes a todos os eixos temáticos, também contados manualmente. Os “Trabalhos Técnicos” não foram campo de pesquisa visto que esta categoria não está presente no XII ENPESS, apenas no XI ENPESS.

Com relação ao XII ENPESS, a introdução da mídia se configura de forma distinta do XI ENPESS. Na abertura do CD, as opções de pesquisa são: “Pesquisa por nome do autor”, “Pesquisa por Título do Trabalho”, “Pesquisa por Categoria” e “Pesquisa por Eixo Temático”. A opção “Pesquisas por Categorias” era dividida em: “Apresentação Oral”, “Apresentação em Forma de Pôster” e “Mesa Temática Coordenada”.

A opção “Pesquisa por Eixo Temático” tinha sete (7) divisões: Trabalho, Questão Social e Serviço Social; Política Social e Serviço Social; Serviço Social: Fundamentos, Formação e Trabalho;

Movimentos Sociais e Serviço Social; Questões Agrária, Urbana, Ambiental e Serviço Social; Classe Social, Gênero; Raça/Etnia, Geração, Diversidade ; Ética, Direitos e Serviço Social.

Optamos por pesquisar no eixo Política Social e Serviço Social. Este eixo era subdividido em Seguridade Social – Concepção (Gestão, Financiamento e Controle Democrático e Sujeitos Políticos), Infância e Juventude, Habitação, Educação, Política de Trabalho e Geração de Renda, Cultura, e Desenvolvimento Social e Regional.

Elegemos, então, “Gestão” do sub-eixo “Seguridade Social – Concepção, visto que era a forma elementar de pesquisar trabalhos sobre gestão na assistência social. Foram encontrados noventa e dois (92) registros (contagem disponível automaticamente), entre eles comunicação oral e em forma de pôster. Observei que os trabalhos da categoria “Mesa Temática Coordenada” não são disponibilizados na pesquisa pelos eixos temáticos, ou seja, não fazem parte da contagem apresentada por eixo temático, somente via “Pesquisa por Categoria”. Então, ao selecionar esta opção (categoria “Mesa Temática Coordenada”), foram registrados cento e trinta e oito (138) trabalhos, contados manualmente, referentes a todos os eixos temáticos.

Feita esta pré-seleção em ambos os encontros, partimos para uma seleção mais específica e direcionada para o nosso objeto de pesquisa. Iniciamos a seleção pelo título dos trabalhos, envolvendo tanto a categoria “Apresentação Oral e em Forma de Pôster” quanto “Mesas Temáticas”. Aqueles que, pelo título, deixavam claro que não eram pesquisas na área da assistência social no Brasil, eram excluídos automaticamente. Obviamente, tivemos o cuidado metodológico de não excluir imediatamente os que não deixavam claro nos títulos essa distinção, permanecendo para serem analisados na próxima etapa da seleção. Como os trabalhos da categoria “Mesa Temática Coordenada” não apresentavam possibilidades de serem selecionados primeiramente pelo eixo temático, tanto no XI ENPESS como XII ENPESS, utilizamos, neste caso, como pré-seleção a leitura dos títulos para selecionar os trabalhos sobre gestão no campo da assistência social.

Posteriormente, iniciamos a leitura dos resumos de todos os trabalhos até então selecionados – quarenta e um (41) do XI ENPESS e setenta e nove (79) do XII ENPESS. Consideramos que a funcionalidade do resumo seria informar ao leitor, de maneira objetiva e rápida, sobre o trabalho, apresentando o conteúdo temático, os aspectos das pesquisas e até mesmo o caminho metodológico a ser percorrido. Portanto, os resumos se configuram para nossa pesquisa como 3º(terceiro) acesso ao trabalho para, finalmente, buscá-lo na íntegra.

Para realizar a seleção pelos resumos, foi essencial amadurecer a respeito do que é o processo de gestão para perceber as distintas marcas textuais no que se refere à gestão na assistência social de cada resumo. Ao esclarecer isso, pudemos ler o resumo e identificar se em cada trabalho eram discutidas

questões que compõem o processo de gestão, se era afinado com o objetivo da proposta da pesquisa e a possível contribuição deste trabalho para a análise.

A preocupação foi não realizar a leitura dos resumos de maneira descuidada e desatenta, para evitar descartar ou inserir um trabalho de maneira equivocada. O objetivo é levantar questões que sejam retomadas e pontos de referência para críticas e análises pertinentes ao processo de gestão na assistência social e isso só poderia ser executado com base na clareza do objeto da pesquisa, identificando as determinações significativas no debate sobre gestão pública social.

Aqueles que não possuíam resumo ou apresentavam problemas na configuração das mídias dos ANAIS que impedisse a leitura do trabalho na íntegra foram eliminados automaticamente.

Neste caminho metodológico, foram selecionados trabalhos que indicavam que seriam tratadas questões relativas ao processo de implementação da política de assistência social, à descentralização, à cultura política, à gestão, à administração pública, à burocracia e ao processo de administração pública do Estado brasileiro. As temáticas referidas na gestão na assistência social, como patrimonialismo, reforma e contra reforma do Estado, territorialidade e intersectorialidade, ou seja, temáticas que compõem o processo dessa gestão que fossem significativas ao estudo também foram incorporadas na análise. Apesar de não ter esgotado todas as temáticas relativas à gestão na assistência social, foram incorporados os trabalhos que poderiam contribuir para o processo de análise proposto, que se referiam às questões de planejamento, organização, direção e controle na gestão desta política.

Neste sentido, também foram selecionados trabalhos que tratassem da gestão e/ou da administração pública sem se referirem especificamente à área da assistência social visto que as discussões sobre gestão que não se configuravam como específica de uma determinada área eram a respeito de políticas sociais, o que inclui a assistência social. Essas discussões também são úteis para o estudo do processo de gestão na assistência social.

A ideia da investigação é mapear as concepções teóricas, as ênfases e tendências no estudo da gestão da assistência social nestes trabalhos. Deve-se ter em mente que a proposta não é fazer um estudo dos autores citados nem de todas as discussões que compõem os trabalhos. Portanto, a ideia não é classificar todas as concepções de gestão em voga ou encontradas. A proposta é analisar os anais dos Encontros tendo como referência a concepção desenvolvida nos capítulos anteriores presentes nesta dissertação. Sem fazer juízo de valor ou uma análise comparativa, o desafio é embasar a crítica através da interlocução com as temáticas e categorias dissertadas anteriormente, o que é totalmente pertinente, visto que a concepção da qual me aproximei permite uma análise e um estudo sobre a gestão nestes trabalhos selecionados.

Nesta lógica de análise, a partir das concepções e dos autores que direcionam nossa concepção, vamos tentar perceber e analisar as concepções que envolvem o processo de gestão da assistência social nos artigos selecionados.

No total, foram selecionados, para fins de análise crítica, cinquenta e sete (57) trabalhos publicados nos anais do XI ENPESS (2008) e XII ENPESS (2010), sendo vinte e dois (22) do XI ENPESS e trinta e cinco (35) do XII ENPESS. Consideramos que esta amostra é significativa para a análise e que apresentará apontamentos para possíveis tendências no estudo da gestão no campo da assistência social.

Posterior a seleção pela da leitura dos resumos que determinou a amostra final para a análise, foi elaborado um roteiro para direcionar a leitura analítica desses trabalhos selecionados, visto que os textos não falam por si só, mas podem responder à indagação dos investigadores (BACHELARD e BLOCK *apud* MINAYO, 2005). A ideia é ir além do texto, potencializando a identificação das concepções e tendências do estudo da gestão na assistência social. Este processo de investigação será preparado com o mesmo esforço teórico despendido na elaboração dos capítulos anteriores. Ter-se-á a preocupação de listar as informações necessárias e os pontos pertinentes a serem observados no objeto de estudo, de acordo com os objetivos propostos.

O roteiro de análise individual dos trabalhos se caracteriza da seguinte forma. 1) Título do texto; 2) Caracterização do autor; 3) Palavras-chave; 4) Autores mais citados; 5) Objeto e objetivo do trabalho; 6) Críticas a partir da nossa concepção.

Estas caracterizações foram sempre retomadas no intuito de se identificar a concepção de gestão em assistência social presente nestes trabalhos. Para tanto, realizou-se, de certa forma, um balanço temático dessas produções, procurando identificar, pelas palavras-chave, quais as temáticas mais referenciadas quando se discute a questão da gestão na assistência social, identificando, assim, o estágio atual do debate nesta temática. Os dados adquiridos serão contrapostos dialeticamente com o referencial teórico construído neste trabalho, com discussão baseada nos conhecimentos até então acumulados.

O levantamento dos autores mais citados nos trabalhos também é importante, visto que auxilia na tentativa de compreender quais autores têm se destacado na produção a respeito da gestão da assistência social.

Identificar o objeto e os objetivos do trabalho, associados à interpretação do texto, é fundamental para a compreensão final do trabalho analisado, visto que só é possível construir críticas com base no entendimento que se estabelece em relação ao trabalho em análise.

#### 4.4 Eixos de análise

São considerados três eixos principais para o estudo da gestão na assistência social: *concepção de gestão social, concepção da administração pública brasileira e concepção da política de assistência social*. Neste sentido, a proposta é identificar, nos trabalhos selecionados, quais as concepções desenvolvidas em relação a estes três eixos. A crítica, como já mencionado, será a partir da concepção teórica identificada no decorrer desta dissertação.

No que diz respeito ao 1º(primeiro) eixo, analisaremos qual concepção de gestão social os trabalhos têm assumido. Verificaremos se estes trabalhos têm relacionado a gestão social com um processo de democratização mais amplo. Também será analisado qual concepção de racionalidade os trabalhos têm desenvolvido.

Será verificado, também, se há uma valorização da dimensão política e instrumental ou se são desenvolvidos trabalhos que equilibram teórica e metodologicamente essas duas dimensões ao tratarem o processo de gestão social. Ao identificar qual posição essas dimensões envolvidas nesta política assumem nestes trabalhos, será possível identificar qual a tendência dessa concepção, mesmo que ela não esteja explicitada. Portanto, a forma pela qual essas dimensões se colocam no processo de gestão desta política serão fundamentais também para este processo de análise.

Com relação ao 2º(segundo) eixo, investigaremos a concepção sobre o processo da administração pública brasileira. Para tanto, analisaremos quais considerações e discussões a respeito do processo de administração pública brasileira estão presentes nestes trabalhos, ressaltando a questão da estrutura burocrática ou burocracia. Em outros termos, queremos investigar como os trabalhos encaram os processo de construção e desenvolvimento da administração pública brasileira, relacionando-o com o processo de gestão social, tendo em vista que as reformas feitas no Estado sempre apresentam um projeto político e não somente administrativo.

No que diz respeito à burocracia, pretendemos descobrir se o caráter racional da burocracia e o próprio conceito de burocracia têm sido vistos como fortalecimento da democracia na gestão social pública. Nesta direção, observaremos como o fenômeno da burocracia tem sido tratado no desenvolvimento destes trabalhos.

No que se refere ao 3º(terceiro) eixo, a concepção da política de assistência social, pretendemos investigar quais principais discussões e tendências envolvem a temática da política de assistência social. Observaremos quais direcionamentos, ou seja, de que maneira são conduzidas as discussões a respeito da política de assistência social, preocupando-nos em

identificar se há uma apreensão crítica em relação às concepções envolvidas nesta política, tendo em vista a descentralização e a cultura política.

Nesses três eixos, recorre-se sempre às categorias teóricas já evidenciadas nos capítulos anteriores e indicadas nas discussões percorridas até aqui. Portanto, é através dos parâmetros construídos neste trabalho que analisaremos a produção em relação a gestão na assistência social.

Compreendo que a concepção de gestão na assistência social pode ser considerada a chave heurística na análise da intervenção do assistente social. Porém, esta concepção ainda aparece difusa no serviço social.

Alguns ainda devem estar se perguntando qual a importância de se estudar a questão da gestão na assistência social, considerando-a, talvez, como dada e definida. Todavia, esta indagação pode estar envolta no equívoco teórico de se considerar a gestão somente na sua dimensão técnico-instrumental e considerar que suas orientações estão determinadas nas políticas e outros instrumentos de regulação.

Portanto, é fundamental perceber que, muitas vezes, o estudo da gestão na assistência social no serviço social tem ignorado ou supervalorizado a dimensão política da gestão. Alguns tendem a não levá-la em consideração, fazendo uma análise somente técnico-instrumental. Outros a valorizam em demasia, chegando a desconsiderar a dimensão técnico-instrumental. Estas preocupações teóricas nortearam nossa análise.

O cuidado teórico que se deve tomar é discutir a gestão na assistência social não apenas em relação à dimensão política da gestão. Isso evita que a dimensão política seja supervalorizada. Quando este cuidado não é tomado, corre-se o risco de transferir o foco do processo da gestão como um todo para apenas o processo político deste processo, o que descaracterizaria a pesquisa.

Enfim, o caminho metodológico que guia nossa pesquisa é baseado na matriz metodológica de Marx, em que a gestão é entendida e explicada no movimento mais amplo da sociedade, no movimento da história, como produto das relações sociais. Nesta lógica, pretendemos conhecer quais são as concepções que têm fundamentado as produções específicas do serviço social em relação ao processo de gestão na assistência social, tendo em vista as concepções que construímos a respeito de determinado fenômeno que conduzem a nossa compreensão e ação em relação a ele.

De modo geral, o caminho metodológico escolhido reflete a opção por um método cuja operacionalização fosse mais factível, mesmo que apresentasse problemas. A possibilidade de uma orientação próxima, visto que este tipo de pesquisa tem sido realizada por professoras da faculdade, facilitou a organização e possibilitou o apoio para o desenvolvimento deste trabalho e na escolha do método.

Não há a pretensão de se fazerem críticas descompromissadas com um projeto maior e tampouco de estabelecer conclusões definitivas apontando para respostas resolutivas, mas, modestamente, contribuir para o processo de conhecimento do serviço social.

#### **4.5 Análise dos Dados**

A questão da gestão no campo da assistência social se configura como um desafio recorrente no serviço social, o que é perceptível nos trabalhos ao não explicitarem uma concepção hegemônica de gestão.

Sendo assim, tendo em vista a crescente massa de profissionais envolvidos em cargos de gestão, é totalmente relevante contribuir para este debate, a fim de que este processo de gestão no fazer profissional seja orientado por possibilidades de articulação democrática e não por mera reprodução do discurso dominante de administração, contemporaneamente gerencial.

Portanto, analisaremos criticamente como têm se desenvolvido as discussões sobre gestão no campo da assistência social. Como já descrito na metodologia, foram selecionados 57(cinquenta e sete) trabalhos dos anais, sendo 22 (vinte e dois) do XI ENPESS e 35 (trinta e cinco) do XII ENPESS.

Os quadros presentes neste trabalho foram de elaboração própria a partir da pesquisa realizada, conforme já exposto na metodologia.

Iniciamos a análise pela caracterização dos autores. Foram observados 3 itens: nível de formação, profissão e instituição vinculada. Estes dados foram buscados nos artigos e aqueles que não eram informados nos artigos foram buscados pelo Currículo Lattes. Aqueles que não possuíam informação no próprio trabalho nem no Currículo Lattes foram enquadrados na classificação “sem informação”.

Em relação ao “Nível de Formação” dos pesquisadores do XI ENPESS, do total de 36 autores, 1 (um) é pós-doutor; 14 (catorze) autores são doutores; 9 (nove) são mestres, 5 (cinco) são bacharéis e/ou licenciados em algum curso superior; 4 (quatro) são estudantes de serviço social, totalizando 36 (trinta e seis) autores/apresentadores e 3 (três) autores “sem informação”.

Em relação ao XII ENPESS, 12 (doze) são doutores; 6 (seis) são mestres; 7 (sete) são bacharéis e/ou licenciados em algum curso de nível superior; e 1 (um) é estudante de serviço social, totalizando 52(cinquenta e dois) autores/apresentadores e 26(vinte e seis) eram “sem Informação”.

É importante ressaltar que o número de autores no total dos dois encontros, 88 (oitenta e oito), é maior que o número de trabalhos selecionados, visto que há trabalhos que apresentam mais de um autor. Foram considerados nos trabalhos aqueles autores que eram indicados no início do trabalho como autor/apresentador. É verdade que este espaço era para ser preenchido apenas por um nome, visto que o apresentador é apenas um, entretanto, em alguns trabalhos, era apresentado mais de um nome como autor/apresentador. Não tendo, portanto, como definir quem era o apresentador, neste caso, eram considerados os dois para caracterização do autor.

	<b>Pesquisadores por nível de formação</b>		
	XI ENPESS	XII ENPESS	<b>TOTAL</b>
Estudantes de serviço social	4	1	<b>5</b>
Bacharel/Licenciado em qualquer curso superior	5	7	<b>12</b>
Mestre	9	6	<b>15</b>
Doutor	14	12	<b>26</b>
Pós-doutor	1		<b>1</b>
Sem informação	3	26	<b>29</b>
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>52</b>	<b>88</b>

Em relação à profissão, no XI ENPESS, 21 (vinte e um) são professores; 2 (dois) são assistentes sociais em exercício em organizações afins; 2 (dois) são alunos bolsistas de pesquisa ou extensão; 1 (um) é voluntário de um projeto; 1 (um) é doutorando; e 1 (um) é mestrando. Portanto, foi informada a profissão de somente 28 (vinte e oito) autores/apresentadores, em um total de 36 (trinta e seis).

No XII ENPESS, em relação à profissão, 2 (dois) são doutorandos; 2 (dois) são mestrandos; 14 (quatorze) são professores; 1 (um) é assistente social em exercício em organizações afins; e 1 (um) é pesquisador de uma organização específica de pesquisa. Portanto, dos 52 (cinquenta e dois) autores/apresentadores dos trabalhos, apenas 20 (vinte) apresentaram informação quanto à profissão, ficando 32 (trinta e dois) caracterizados como “sem informação”.

Nesta caracterização, dos 88 (oitenta e oito) autores/apresentadores, apenas 48 (quarenta e oito) apresentam informações em relação à profissão.

	<b>Pesquisadores por profissão</b>		
	XI ENPESS	XII ENPESS	<b>TOTAL</b>
Doutorando	1	2	<b>3</b>
Mestrando	1	2	<b>3</b>
Professor	21	14	<b>35</b>
Assistente social	2	1	<b>3</b>
Bolsista	2	0	<b>2</b>
Voluntário	1	0	<b>1</b>
Pesquisador	0	1	<b>1</b>
Sem informação	8	32	<b>40</b>
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>52</b>	<b>88</b>

Com relação aos trabalhos por instituição, é interessante notar que, nos dois encontros, não há concentração de trabalhos em determinada região ou universidade. Assim sendo, observamos que, em sua maioria, os autores são doutores, professores e representam as diversas regiões do país.

O que é notável é a prevalência das universidades públicas no universo da pesquisa. Das 30 (trinta) instituições de ensino, 24(vinte e quatro) são universidades públicas e 6 (seis) são privadas, o que significa que, apesar do crescimento dos cursos de serviço social em instituições privadas e de ensino a distância, a pesquisa no campo do serviço social ainda é dominada pelas universidades públicas. Além disso, outras instituições, como prefeituras, não apresentam representação significativa, ou seja, os pesquisadores e as pesquisas ainda são concentradas nas universidades públicas e desenvolvidas pelos profissionais instituídos nelas.

	<b>Pesquisadores por instituição</b>		
	XI ENPESS	XII ENPESS	<b>TOTAL</b>
UERJ	3	2	<b>5</b>
UFRN	2	0	<b>2</b>

UFP	2	0	2
PUC-SP	2	0	2
UFA	1	0	1
UFRJ	1	1	2
PUC-RJ	1	0	1
UFSC	1	2	3
UNOCHAPECO	1	1	2
UFJF	1	3	4
UFES	1	1	2
UFG	1	0	1
PUC-RS	2	0	2
UFF	1	0	1
UFPE	1	1	2
UEMG	1	0	1
UFMA	1	2	3
Instituição Toledo de Ensino	1	0	1
Universidade de Taubaté	1	1	2
Universidade Estadual da Bahia	1	0	1
Prefeitura Municipal de Mesquita	1	0	1
UNIABEU- Belfort Roxo	1	0	1
UNICAMP	0	1	1
UEL	0	1	1
UFPA	0	1	1
UFAL	0	1	1
Universidade de Caxias do Sul	0	3	3
URI – Campus Erechim	0	1	1
UFMT	0	2	2
UFBA	0	2	2

Sem informação	8	26	<b>34</b>
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>52</b>	<b>88</b>

A ideia de verificar quais as palavras-chave mais utilizadas nos trabalhos tinha o objetivo de identificar quais eram as temáticas mais referenciadas quanto à discussão da gestão na assistência social. Visto que a função das palavras-chave é revelar ao leitor, juntamente com o resumo, as questões que serão tratadas no trabalho, destacamos as mais citadas para averiguarmos as temáticas que têm envolvido os estudos sobre gestão na assistência social.

Para tanto, montamos um quadro com as palavras-chave mais citadas, considerando o mínimo de citações em duas (2) vezes.

No XI ENPESS, foram citadas 58 (cinquenta e oito) palavras-chave no total de 20 (vinte) trabalhos, sendo que, em 2 (dois) trabalhos, não foi citada nenhuma palavra-chave. Isso nos dá uma média de 2,9 palavras-chave por trabalho. Não há uma média exata porque não havia uma padronização no número de palavras-chave.

No XII ENPESS, foram citadas 121 (cento e vinte uma) palavras-chave, no total de 35 (trinta e cinco) trabalhos, o que nos dá uma média de 3,45 palavras-chave por trabalho. Pelo mesmo motivo indicado no parágrafo anterior, não foi possível achar uma média exata.

	<b>Palavras-chave</b>		
	<b>XI ENPESS</b>	<b>XII ENPESS</b>	<b>TOTAL</b>
Política de assistência social	9	18	<b>27</b>
Gestão	4	12	<b>16</b>
Política social	4	13	<b>17</b>
Seguridade social	3	0	<b>3</b>
Transferência de renda	3	1	<b>4</b>
Programa bolsa-família	3	2	<b>5</b>
Avaliação	2	1	<b>3</b>
Estado	2	3	<b>5</b>

Patrimonialismo	2	0	<b>2</b>
Descentralização	3	5	<b>8</b>
SUAS	1	9	<b>10</b>
Políticas públicas	0	4	<b>4</b>
Intersetorialidade	1	3	<b>4</b>
Democracia	0	2	<b>2</b>
Território	1	2	<b>3</b>
Planejamento	1	2	<b>3</b>
PNAS	1	2	<b>3</b>
Neoliberalismo	0	2	<b>2</b>
Pobreza	0	2	<b>2</b>
Controle social	1	2	<b>3</b>
Participação	2	0	<b>2</b>
Outras	15	36	<b>51</b>
<b>Total</b>	<b>58</b>	<b>121</b>	<b>179</b>

Observando o quadro acima, podemos perceber que, nos 2 (dois) Encontros Nacionais de Pesquisadores em Serviço Social em questão, as palavras-chave mais citadas são: *Política de assistência social, gestão e políticas sociais*, o que é pertinente, visto que esses trabalhos foram selecionados nos eixos relacionados à gestão das políticas sociais/seguridade social na mídia de cada Encontro.

Não é possível, pelas outras palavras-chave mais citadas, traçar uma tendência de temáticas envolvidas no trato do processo de gestão, visto que o número não é significativo em relação à proporção total de palavras-chave e trabalhos.

A única observação razoável a se fazer em relação aos dados do quadro em questão é em relação ao Sistema Único de Assistência Social. No XI ENPESS, o SUAS foi citado nas palavras-chave 1 (uma) única vez. Já no XII ENPESS, há um salto para 9 (nove) citações. Mesmo o SUAS sendo aprovado em 2005, é no XII ENPESS, em 2010, que a produção é alargada em relação a este sistema.

Apesar das poucas observações possíveis realizadas através deste quadro, ele é pertinente para averiguarmos quais têm sido as temáticas que estão sendo relacionadas com a gestão da assistência social. Assim sendo, podemos afirmar que a produção em torno do

estudo da gestão na assistência social, no XI e XII ENPESS, foram relacionadas com as seguintes temáticas: *transferência de renda, programa bolsa-família, avaliação, Estado, patrimonialismo, descentralização, SUAS, intersetorialidade, democracia, território, planejamento, PNAS, neoliberalismo, pobreza, controle social e participação.*

Observando estas palavras-chave, é possível afirmar, não de modo conclusivo, que a discussão a respeito da gestão tem concentrado sua crítica nos princípios e diretrizes da própria política, tais como *descentralização, intersetorialidade, controle social e participação.* Outra observação é como a questão dos programas de *transferência de renda,* como o *programa bolsa-família,* tem ocupado lugar de destaque nas produções.

Percebe-se também que, no processo de gestão, as dimensões que têm se destacado são *avaliação e planejamento.* As demais palavras, *Estado, patrimonialismo, democracia, neoliberalismo e pobreza,* indicam que a discussão sobre gestão tem envolvido questões relacionadas à administração pública e indicações do contexto atual.

Essas questões ficam mais claras a partir da análise que realizamos nos textos destes trabalhos. Neste momento, vamos apresentar a análise que realizamos guiados por aqueles 3 (três) eixos delimitados na metodologia: *concepção de gestão social, concepção da administração pública e concepção da assistência social.*

Em relação ao 1º(primeiro) eixo – concepção de gestão social – objetivamos identificar os conceitos e concepções que os trabalhos desenvolviam. Esta foi uma tarefa árdua, visto que, naqueles trabalhos que não apresentavam um conceito/concepção de gestão explicitamente claro foi preciso labutar sobre os componentes do texto para identificar os conceitos e concepções de gestão vinculados a cada trabalho.

O que nos propomos a identificar nos trabalhos através deste eixo foi o modo como os trabalhos tratam a gestão em relação ao processo de democratização na direção de uma sociedade emancipada. Além de disso, procuramos destacar a questão da racionalidade neste processo.

Com relação às análises feitas neste 1º(primeiro) eixo pudemos perceber, nos dois Encontros, que, apesar de se inserirem em eixos e subeixos relativos à gestão da assistência social, os trabalhos não tendem a delimitar, em suas elaborações, uma reflexão precisa sobre a categoria “gestão”, apontando para a falsa ideia de que existe uma concepção única e hegemônica em relação a esta concepção. Dos 15(quinze) trabalhos que desenvolvem a questão da gestão, 13 (treze) apresentam uma concepção que não ultrapassa a aparência deste fenômeno. Portanto, não há uma tendência de se desenvolver a gestão como uma categoria vinculada ao processo de democratização de direitos.

Porém, pudemos perceber, neste mesmo sentido, que o XII ENPESS apresenta avanços no que diz respeito à concepção de gestão relacionada ao processo de democratização. Nove(9) trabalhos do XII ENPESS indicaram, de certa forma, a relação entre gestão e emancipação. Além disso, 7 (sete) trabalhos também apontaram indícios em relação à questão da razão em sua dimensão emancipatória e à questão da finalidade. De modo geral, o que podemos observar é que, em relação à concepção de gestão, os trabalhos presentes nos dois encontros articulam a dimensão instrumental com a dimensão política, apesar de também ser expressivo, no XI ENPESS, o número de trabalhos que não articulam essas dimensões que compõem o processo de gestão. No que diz respeito ao discurso da administração gerencial, percebemos que essa discussão é mais presente no XII ENPESS, mas sem a apropriação necessária deste processo. Estas indicações serão mais bem detalhadas a seguir.

Quinze(15) trabalhos do XI ENPESS(7) e XII ENPESS(8) explicitam claramente uma definição de gestão social, entretanto 7 (sete) trabalhos do XI ENPESS e 6 (seis) trabalhos do XII ENPESS a definem no mesmo sentido: como um processo administrativo no campo da distribuição de riquezas sociais por meio dos serviços sociais para contemplação da cidadania. Como podemos perceber neste trecho de um trabalho do XII ENPESS, os conceitos de gestão social apresentados não ultrapassam a dimensão da cidadania: *“(...) por gestão social entende-se a gestão das ações sociais públicas, ou seja, das demandas e necessidades dos cidadãos. Assim, a política social e os projetos constituem canais de resposta a essas demandas.”*

É interessante notar que estes trabalhos, ao definirem como objetivo da gestão responder às demandas do cidadão, também expressam a questão do interesse geral em detrimento dos interesses particulares, como afirma o pensamento hegeliano. Isso é evidenciado nestes dois trechos de trabalhos do XII ENPESS: *“O que exige uma práxis política consciente, coletiva e articulada das classes subalternas, representantes dos interesses populares articulados e direcionados para o mesmo fim: o bem comum, o interesse público”*. *“(...) gestão social (...) deve ser compreendida como processo sociais em que a ação da gerência conduz-se através de uma atividade ajustada entre seus atores sociais. Um conjunto de ações entre os envolvidos que buscam a libertação para a consolidação do processo social, de forma que torne esse processo satisfatório para todos”*. Esta afirmação é totalmente contrária à crítica de Marx (SOUZA FILHO, 2006:67), que afirma que, na realidade, o objetivo da gestão é a garantia de determinados interesses particulares frente a outros interesses particulares, excluindo totalmente a idéia de interesse geral.

Dentre os trabalhos que explicitam uma concepção de gestão social, apenas 2 (dois), do XII ENPESS, apresenta uma concepção de gestão em consonância a nossa, como podemos observar no trecho: *“A gestão social e política enquanto perspectiva de direitos (SILVA, 2001) é concebida como um conjunto de estratégias voltadas a produção e reprodução da vida social no âmbito privilegiado dos serviços, a qual contribui para inovar as práticas democráticas, otimizar recursos na implementação de políticas públicas, econômicas e culturais, possibilitando que uma nova civilidade seja construída”*.

Este trabalho, como também defendemos, aponta para possibilidades de uma perspectiva democrática e emancipatória na gestão social, ou seja, como uma das dimensões do processo de democratização voltada para a construção de uma sociedade emancipada, além da lógica neoliberal (SOUZA FILHO, 2006).

Em relação aos trabalhos que não apontaram nenhuma definição clara e objetiva de gestão, ou seja, os restantes 42 (quarenta e dois), foi possível identificar alguns apontamentos em relação a este processo. Tivemos o cuidado metodológico de não injetar possíveis significados, forçando conceitos na análise desses trabalhos. Nosso compromisso ético com os autores foi o de não insinuar análises e concepções que não estivessem claras em seus trabalhos. Somente aqueles trechos que expunham claramente um conceito/concepção de gestão em relação ao processo de gestão foram submetidos à crítica.

Dentre estes, é possível perceber que 2 (dois) trabalhos do XII ENPESS apontam a gestão social como dimensão do processo de democratização, na direção de expansão de direito para uma sociedade emancipada. *“Portanto, considerando essas questões, cabe indicar que a possibilidade de pensarmos a ampliação de direitos sociais, via políticas sociais, inserida no processo de acúmulo de forças para construção de uma sociedade emancipada, implica, também, a possibilidade de concebermos a questão da administração de tais políticas no campo do fortalecimento do processo de democratização”*.

Outro trabalho do XII ENPESS situa a concepção de gestão social *“na busca da emancipação e auto-realização”*, mas não relaciona essa emancipação com a socialização da política e da economia, e sim com *“o alcance da satisfação social e concretização das potencialidades”*.

Outros 4 (quatro) trabalhos do XII ENPESS se referem à emancipação, mas não desenvolvem esta ideia no decorrer do trabalho *“Nessa perspectiva, o SUAS pressupõe o rompimento com a ênfase particularista que impregnou a Assistência Social historicamente, a meritocracia e focalização, construindo ações pautadas no direito e em um projeto político emancipador tendo em conta, no entanto, seus limites como política pública, sobretudo no*

*contexto sóciopolítico atual, no qual o capital aprofunda a exploração da classe trabalhadora e fragiliza os movimentos de lutas sociais.”*

Dois (2) outros trabalhos do XII ENPESS citam a questão da emancipação, mas, pela forma como o texto é elaborado, é possível perceber que não está se referindo a uma emancipação baseada na nova sociabilidade política e econômica, visto que apresentam uma concepção de assistência social que “(...) *coloca a assistência social como política pública de prevenção, responsável por detectar as diversas situações de vulnerabilidade, exclusão e risco social da população*”. “*As ações da política de assistência social embasadas em pesquisas empíricas e conhecimento territorial – vigilância social – possibilitam a emancipação, a valorização das famílias em sua diversidade, em sua cultura, valores, demandas e potencialidades*”. “*Sob esse prisma considera que o redesenho das ações socioassistenciais no SUAS é estratégico para resolução de contradições de alguns dos termos do direito à assistência social: combinação dos princípios da universalidade e seletividade, articulação de prevenção e proteção e a potencialização das ações emancipatórias*”.

Portanto, estes trabalhos não apontam a gestão social no sentido de

contribuir com a expansão de direitos sociais [e] (...) também, favorecer a criação de estratégias e instrumentos para a gestão da produção no sentido geral e, dessa forma, ser um elemento fundamental para o processo de socialização da economia, a partir do desenvolvimento da socialização da política (SOUZA FILHO, 2006:23).

Ainda em relação à gestão, de acordo com Paro (2006:20), a “administração é a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados”, sendo a racionalidade não restringida somente à dimensão instrumental. Isto porque o autor vincula a racionalidade à dimensão emancipatória da razão e não somente à dimensão instrumental analítica (SOUZA FILHO, 2006). Portanto, a razão não se limita à utilização de recursos, mas também à racionalidade dos fins, e esta, por sua vez, à dimensão emancipatória.

Neste sentido, a definição de fins e meios é determinada por uma racionalidade emancipatória e democrática, o que impede uma definição dos meios com base apenas numa racionalidade instrumental e a determinação de fins que não contribuam para o processo de emancipação. Além disso, neste sentido, não é possível uma definição e utilização de meios sem vínculo com a realização dos fins, tendo em vista a relação dialética que estabelecem.

Em apenas 2 (dois) trabalhos do XII ENPESS é possível perceber, de certa forma, a razão considerada em sua dimensão emancipatória em relação à gestão na utilização dos recursos e a definição da finalidade, ou seja, a articulação dialética entre política/finalidades e

utilização de recursos meios/técnicas/meios/técnica. Neste sentido, o trecho a seguir aponta para a necessidade de se estruturar uma racionalização de recursos para efetivar a política de assistência social na esfera de direito, acontecendo, portanto, a vinculação dialética entre meios e fins baseada numa razão democrática de efetivação de direitos, parte da razão emancipatória. *“Por outro lado, considero que tal análise, ao traçar a trajetória da política de assistência social e levando-a para a realidade (...), pode contribuir para que concepções assistenciais descolem da tradição assistencialista e de desloquem – na prática – passando a se relacionar com a esfera do direito, o que a priori seria um ponto fundamental na região, uma vez que o SUAS inova na gerência da política de assistência social. Para isso, torna-se fundamental uma intensa racionalização no uso dos equipamentos e recursos”*.

Podemos perceber 5(cinco) trabalhos do XI ENPESS que consideram apenas a dimensão da razão instrumental, tal qual a sociologia weberiana. Estes trabalhos destacam a racionalização técnica ponderando o fim, mas não o definindo racionalmente, como aponta a concepção de Paro. Portanto, não apontam para uma racionalidade de fins/meios, tratando a finalidade do processo de gestão social como dada. *“A busca de uma nova racionalidade gerencial não pode ser analisada de forma deslocada do avanço e consolidação do ideário neoliberal em escala mundial ainda que sua expansão tenha ocorrido em ritmos diferenciados entre os países centrais nos países periféricos e mesmo no âmbito continental”*. *“Mesmo nos países que levaram mais longe a agenda reformista, foram constatados avanços limitados em termos de racionalidade e eficiência estatal”*. *“Embora sua prática apresente elementos da racionalidade substantiva como a autorealização e a autonomia, sua prática até então está marcada pelo modelo instrumental de gestão”*.

Mais especificamente em relação à racionalidade fins/meios, podemos perceber que apenas 3(três) trabalhos no XII ENPESS destacam a questão da finalidade em relação à gestão na assistência social. *“A materialização da política de assistência social no Brasil contemporâneo deve ser permanentemente submetida a um questionamento sobre os seus fins, ultrapassando, para isso, qualquer análise que se limite à imediatividade das ações cotidianas”*. Todavia, esses trabalhos relacionam esta finalidade com o interesse dos usuários do sistema de proteção social brasileiro, mas não em relação deste fim com a racionalidade emancipatória, ficando, portanto, nos limites da política. *“Por se realizar em uma sociedade em que o capital vem se sobrepondo ao trabalho, o cotidiano da assistência social tem sido marcado pelo permanente desafio de efetivar uma gestão comprometida com os interesses da população usuária de seus serviços e benefícios, ou seja, os interesses de trabalhadores expropriados e credores de proteção do Estado brasileiro”*. *“(...) implementação e alcance*

*dos objetivos fins da política de Assistência Social, quais sejam: assegurar que as ações socioassistenciais tenham centralidade na família, garantindo a convivência familiar e comunitária; prover serviços para indivíduos, famílias e grupos específicos que deles necessitem; ampliar o acesso aos serviços socioassistenciais da população em situação de vulnerabilidade de seu território, contribuindo para a inclusão e a equidade dos usuários.”*

Apenas 2(dois) trabalhos do XII ENPESS destacam a importância de delimitar o fim a um projeto político. O primeiro aponta para a universalização de direitos. *“No entanto, a estruturação de um Estado com fim voltado para a universalização de direitos e, em consequência, uma ordem administrativa burocrática que efetive essa finalidade, depende da existência na sociedade de uma hegemonia nessa direção”*. O segundo, baseado num projeto ético-político: *“A forma de planejar, gerir, e avaliar políticas ou programas sociais, depende do projeto ético-político adotado.”* Ao apontar o projeto ético-político como norteador dos instrumentos de gestão, esta gestão precisa ser norteada por um fim. Ao concluir, o autor destaca a *“gestão como um dos instrumentos de disputa de projetos de sociedade”*.

Continuando a análise referente ao 1º eixo proposto, classificamos os trabalhos de acordo com as duas dimensões do processo de gestão: instrumental e política, tendo em vista que a administração é uma forma de organização constituída por um processo histórico determinada por relações políticas e econômicas .

Pudemos perceber que 8 (oito) trabalhos do XI ENPESS e 8 (oito) trabalhos do XII ENPESS apresentam uma concepção de gestão que valoriza a dimensão instrumental da política ou simplesmente não se relacionam com a própria questão política da gestão. É possível perceber isso nos trabalhos em que as normatizações e os instrumentos operacionais da política são valorizadas sem a devida discussão a respeito da dimensão política que os envolve, como se percebe nestes trechos do XI ENPESS e XII ENPESS respectivamente: *“Ao contrário, o sucesso da proposta (intersetorial) depende de uma boa performance interna de cada área que assim consegue identificar fragilidades e lacunas para o enfrentamento dos problemas complexos que se apresentam”*. *“(…) aproximadamente 1/3 destes (municípios) efetivaram a instalação de um dos equipamentos mínimos da estrutura da política pública de assistência social. Isto evidencia um dado preocupante, uma vez que a proteção social básica destinada aos municípios em situação de vulnerabilidade social, objetivo por este equipamento em particular, tende a estar comprometida”*.

Seguramente, este tipo de análise é válido e necessário, porém, precisa ser vinculado a uma análise econômica e política consistente. Delimitar as análises da gestão na assistência social a apenas cumprimentos normativos empobrece a produção e a crítica em relação à

assistência social. O primeiro trecho destaca que a proposta da intersectorialidade depende da *“boa performance interna de cada área”*, mas não destaca que, para a efetivação de princípios e diretrizes da política de assistência social, é preciso um direcionamento político e econômico que conduza este processo. Também não ressalta que estes direcionamentos políticos e econômicos podem colocar entraves neste processo. O outro trecho afirma que a *“proteção social básica (...) tende a estar comprometida”* devido à ausência do CRAS. É inquestionável a funcionalidade do CRAS na implementação de um sistema de proteção social na esfera dos direitos, contudo, a presença dele não permite, de forma automática, a efetividade da proteção social. Como já destacamos nas linhas anteriores, este processo é construído e determinado em processos políticos e econômicos muito mais amplos e complexos.

Foi do nosso interesse, também, em relação ao 1º eixo, perceber como os trabalhos têm reproduzido os termos *“otimização de recursos”*, *“eficiência”* e *“eficácia”*. Em 3 (três) trabalhos do XI ENPESS e 14 (catorze) do XII ENPESS, estes termos foram utilizados sem uma discussão apropriada dos elementos que os constroem, reproduzindo, de certa forma, o discurso gerencial de administração sem a devida apreensão dos referentes termos em suas dimensões políticas e econômicas.

Na mesma lógica da questão da racionalidade é preciso usar a razão emancipatória para desvendar as determinações que envolvem este termo no contexto atual. A questão é que os trabalhos não discutem em relação a que devem ser verificadas esta eficiência e eficácia. No caso destes dois trechos que citaremos a seguir, verifica-se, no primeiro (XII ENPESS), que a eficiência e a eficácia são relacionadas aos princípios e diretrizes da PNAS: *“(...) Esses são elementos fundamentais para efetivação, eficácia e eficiência das políticas sociais públicas. Além disso, esse profissional dispõe a colocar em prática os princípios e diretrizes da Política Nacional de Assistência Social”*. Não se relacionam estes termos a um projeto político maior, limitando-os às normatizações da PNAS. Neste trecho de outro trabalho do XII ENPESS, fica evidente a relação da eficiência em relação ao gasto público. *“Mas não podemos ignorar que o desmonte do sistema de proteção social construído nesses países e a construção de alternativas de gestão mais eficazes com relação aos custos de operacionalização da burocracia estatal não tenham tido qualquer impacto entre nós”*. Ao afirmar que as novas alternativas de gestão são eficazes por reduzir a menores custos o consumo dos serviços do Estado, aproxima-se a ideia de transformar o cidadão sujeito de direitos num consumidor, como afirma Mota (2008), e o que determina esta relação de cidadão/consumidor é a estruturação de um Estado reduzido na área social, esvaziando seu

papel implementador de políticas sociais universais. Portanto, quando o trabalho se posiciona a favor dessa redução de custo, corre o perigo de reproduzir a perspectiva de Estado Mínimo, por isso, é necessário estar atento a incorporações dessas terminologias gerenciais.

Somente 2(dois) trabalhos do XI ENPESS e 2(dois) do XII ENPESS tiveram a preocupação de destacar o perigo do uso de termos e técnicas na administração pública que foram trazidos da administração privada, como se vê no trecho do XII ENPESS que segue: *“Para Nogueira (2005), implica o retorno do individualismo na regulação estatal sob as atividades públicas conduzidas pelo setor privado e pela utilização de idéias e ferramentas da esfera privada, no campo da gestão pública”*.

Neste mesmo sentido está a questão da administração gerencial. Um (1) trabalho do XI ENPESS e 3 (três) trabalhos do XII ENPESS utilizam deste termo como realmente uma reforma favorável para a administração pública. Podemos perceber isto no trecho do XII ENPESS a seguir *“A Administração Pública tradicional não era mais capaz de atender aos padrões da sociedade brasileira que discordava do seu elevado custo burocrático e de sua rigidez. Diante do inevitável, o Estado brasileiro tenta adaptar-se as transformações advindas da globalização. Iniciam-se novas orientações de necessidades na Administração Pública, ao propor um novo modelo de gestão. Um modelo gerencial incrementado por novas capacidades, habilidades e competências que podem gerar motivação, criatividade, flexibilidade e agilidade ao setor público (...)”*. Todavia, de acordo com Paula (2007), o ideal burocrático não é extinto com a administração pública gerencial. O próprio Bresser-Pereira, coordenador desta proposta no Brasil, afirmou que a burocracia pública é importante no controle do processo decisório e na garantia da eficiência administrativa.

Somente 1(um) trabalho do XI ENPESS e 2(dois) trabalhos do XII ENPESS estabelecem que a administração pública gerencial pauta-se na centralização burocrática, combinada com a descentralização e flexibilização democrática: *“Esse novo modelo de gestão não deve ser interpretado como um procedimento incompatível com a burocracia” (XII ENPESS)*.

Um (1) trabalho no XII ENPESS destaca as tendências e concepções antagônicas que envolvem este modelo de gestão gerencial, como averiguamos neste trecho: *“Em síntese, por um lado tem-se a proposta de uma nova administração pública enquanto modelo de gestão, porém dentro de marcos gerenciais cujo processo de modernização e visão minimalista, reduz o Estado e a responsabilidade pública deste, de outro a institucionalização de prerrogativas de leis, políticas, regulamentos e normas legitimam uma gestão que se assemelha a de um Estado Social, porém entrecruzando com os fundamentos do Estado*

*liberal*”. Isso, de certa forma, relaciona-se com a nossa concepção em relação a uma tensão que se estabelece na assistência social, tendo, por um lado, uma conjuntura que cria condições para reforçar uma concepção tradicional e de desresponsabilização do Estado E, por outro lado, a proposta da política que resgata preceitos democratizadores.

Em relação à dimensão política da gestão, 6 (seis) trabalhos do XI ENPESS e 3 (três) trabalhos do XII ENPESS apresentam uma concepção de gestão que valoriza a dimensão política. É possível perceber essa valorização quando o foco do objeto do processo da gestão como um todo é transferido apenas ao âmbito político deste processo, descaracterizando, de certa forma, a pesquisa pretendida. Os trabalhos classificados nesta dimensão foram aqueles que desconsideraram a dimensão instrumental da gestão da política de assistência social, ou seja, perfilaram uma análise mais em relação ao processo político da produção e reprodução da sociedade sem estabelecer um *link* com a instrumentalidade da política. Não foi possível integrar nenhum trecho para exemplificar este ponto porque a percepção da valorização da dimensão política só é realizada na leitura do trabalho como um todo e nenhum trecho isolado seria capaz de representar essa supervalorização.

Em relação aos trabalhos que articulam as dimensões instrumental e política para definir e pesquisar o processo de gestão, encontram-se 7 (sete) no XI ENPESS e 23 (vinte três) no XII ENPESS. Esses trabalhos conseguiram evitar, na construção das suas análises, a visão tecnicista e policista, exercendo um esforço teórico-prático no sentido de vincular a dimensão ético-política e técnico-operativa “*Assim, o estudo do orçamento não deve ser visto como uma mera análise técnica dos dados orçamentários, mas como instrumento que demonstre as prioridades dos governos. O conhecimento das peças é de extrema importância para que os sujeitos políticos lutem pelos objetivos, princípios e diretrizes expostos na LOAS*” (XI ENPESS). Como se pode perceber, a maioria dos trabalhos, nos dois Encontros, elaborou suas produções no sentido de articular essas duas dimensões da gestão. Isso aponta para um amadurecimento teórico-científico das produções no sentido de que, mesmo que os trabalhos apontem, às vezes, concepções antagônicas e falaciosas, já se percebe que há, além de uma construção textual metodológica coerente, um esforço em se compreender o processo de gestão em suas dimensões.

Em relação ao 2º(segundo) eixo – concepção da administração pública – o XII ENPESS apresenta avanços em relação ao XI ENPESS, visto que, no Encontro de 2010, as questões do processo de administração são referenciadas para o estudo da gestão da assistência social. Contudo, em ambos os Encontros, a questão da burocracia que compõe o fenômeno da administração pública é muito pouco citada e, quando é citada, não é apontada a

partir de suas determinações reais, ou seja, foi possível perceber, pela leitura e análise dos trabalhos, que a relação entre o processo administrativo do Estado brasileiro e o desenvolvimento da política de assistência social ainda é deficiente, como observaremos nas linhas abaixo

No que se refere a este eixo somente 8 (oito) trabalhos do XI ENPESS desenvolvem indicações dos processos que moldaram a administração pública brasileira. *“A centralização do poder [no regime militar] permitiu a implementação de mudanças na gestão da força de trabalho sem que a mesma ousasse se rebelar. As políticas sociais caracterizam-se pelo conceito de eficiência econômica, na qual a economia prevalece sobre o social”*. Em relação ao XII ENPESS, 14 (catorze) trabalhos desenvolvem o tema. *“A reconfiguração da administração pública brasileira foi sendo engendrada com diferentes contornos de acordo com cada contexto histórico, econômico, político e cultural, em que o modelo de Estado até o fim da monarquia fundava-se sob a égide da autocrática tradicionalista configurando a área cêntrica do poder (IANNI, 1989), cuja forma de governo era exercida pelo monarca e somente a ele cabia nomear representantes”*.

É importante ressaltar que não estamos nos referindo, neste momento, ao processo administrativo restrito à assistência social, ou seja, não estamos considerando aqui os trabalhos que relatam a trajetória histórica da assistência, e sim o processo histórico da administração pública do Estado brasileiro, considerando, portanto, o processo mais geral.

Dos que tratavam especificamente da política de assistência social – visto que também foram selecionados trabalhos discutiam o processo geral da gestão social – 5 (cinco) trabalhos do XI ENPESS identificam o papel fundamental do processo da administração pública brasileira como norteador da política de assistência social. *“Além de que, as políticas regulamentadoras têm que seguir as regras já incorporadas na administração pública”*. No XII ENPESS, encontramos 11 (onze) trabalhos que seguem a mesma linha. *“Enfim, em que medida os pressupostos do Novo Gerencialismo perdem lugar na implementação do SUAS e uma visão de maior democracia e diminuição de desigualdades no processo de implementação se hegemoniza”*. É importante destacar que, aqui, não consideramos de maneira geral os reflexos do processo capitalista societal na assistência e mais especificamente em relação ao processo de administração pública brasileiro. Não que o processo de expansão não seja nodal nestes processos. Apenas fizemos uma delimitação por questão metodológica de análise de dados neste eixo. No último eixo em que discutiremos a concepção de assistência social, serão evidenciadas questões do processo capitalista na referida política.

Neste sentido, consideramos uma média alta de trabalhos que relacionam elementos da administração pública com o estudo da gestão na assistência social. Isso aponta para uma tendência, entre os autores, de compreender a importância das determinações da gestão pública do Estado brasileiro na apreensão do movimento da gestão específica da assistência social.

É importante ressaltar que essa relação entre o desenvolvimento da administração pública brasileira e a assistência social como discutido nos capítulos anteriores é o processo administrativo apropriando-se dos nuances do projeto de expansão capitalista, e, assim, é fundamentado um pacto de dominação que ajusta a burguesia industrial, a oligarquia agrária e a exclusão das classes subalternas. Em cada período histórico, a administração pública foi direcionada ao cumprimento de um determinado projeto de dominação. Compreender este pacto de dominação na estruturação da administração pública brasileira contribui para a compreensão da configuração da gestão na assistência social. Todavia, como percebemos, apenas 2(dois) trabalhos do XI ENPESS apontam sobre a questão do pacto de dominação. “(..) *o Estado e a elite dominante mantêm um pacto cultural, político e econômico entre transformações e permanências*”. E o outro trabalho organiza-se da seguinte forma: “(..) *à estrutura de dominação constituída para desenvolver os projetos expansão capitalista, que sempre fora baseada num pacto conservador que congregava a burguesia nacional e os setores tradicionais da sociedade.*”

Em relação à burocracia, 5 (cinco) trabalhos no XI ENPESS e 5 (cinco) no XII ENPESS utilizam o conceito sem devida apropriação deste fenômeno. Como podemos perceber nos trechos a seguir, a burocracia não é entendida como forma administrativa capitalista: “*Além disso, o burocratismo do Estado capitalista imposto pelo executivo vem comprometendo o princípio da transparência e reforçando a adoção de práticas clientelistas que colocam em xeque o interesse público*” (XI ENPESS). “*Além disso, chama atenção para a burocratização dos Conselhos Municipais de Assistência, que acaba por fragilizar uma das mais importantes diretrizes desse processo que é o controle social*” (XI ENPESS).

Apenas 2 (dois) trabalhos do XI ENPESS e 5 (cinco) do XII ENPESS indicam as determinações reais deste fenômeno como a estrutura administrativa racional legal desenvolvida por Max Weber. “*Esse modelo de gestão passa a ser adotado a partir dos anos 1930, respaldado na Teoria de Max Weber*” (XII ENPESS).

Na realidade, como Weber é o autor que se destaca no estudo desta categoria, creio haver um certo receio dos autores ditos marxistas em utilizá-lo a fim de melhor conhecer este fenômeno da burocracia. É preciso esclarecer que utilizar autores que não são marxistas a fim

de conhecer a essência do objeto é legítimo frente ao método materialista histórico dialético, pois estes autores podem fornecer determinações do fenômeno pelo estudo por eles realizados.

Em relação ao 3º(terceiro) eixo – concepção da assistência social – questões como a despolitização e assistencialização ainda são mencionadas nos trabalhos. Da mesma forma, também é possível perceber análises contraditórias ao tratar da assistência social. Portanto, é possível afirmar que não há uma hegemonia na compreensão da política de assistência social e que este processo apresenta desafios para os próprios atores envolvidos na gestão da política de assistência social. Entretanto, os trabalhos dos dois Encontros tentam a relacionar as questões políticas e econômicas na análise da assistência social, o que representa avanços neste processo de análise, compreensão e efetivação desta política. A identificação do padrão de política neoliberal nos trabalhos também é significativa e aponta avanços nesta análise. Com relação à análise da descentralização, percebemos que os trabalhos do XII ENPESS apontam reflexões mais amplas ao discuti-la, incluindo discussões como neoliberalismo, redução de gastos, municipalização/prefeiturização e críticas relacionadas à repartição de poder. Já questões como a importância dos municípios e da centralização no processo da descentralização são tratados nos dois ENPESS como elementos fundamentais na efetivação do processo de descentralização, tendo em vista a complexidade e particularidades que envolvem estas questões e este processo de descentralização. A questão da cultura política nos trabalhos do XI e XII ENPESS é relacionada com o desenvolvimento da assistência social no Brasil. Todavia, é possível perceber, nos trabalhos, discussões da cultura que desconsideram a determinação econômica e política. Estas análises serão mais bem expostas nas linhas que seguem.

É preciso ressaltar que, neste eixo, não encontraremos análises dos trabalhos que dissertam sobre o processo de gestão em geral, somente aqueles que falam sobre a gestão na assistência social.

É possível notar que 5 (cinco) trabalhos no XI ENPESS e 4 (quatro) trabalhos no XII ENPESS apresentam concepções, referências e apontamentos contraditórios no mesmo trabalho. Neste trabalho do XI ENPESS, por exemplo, em um primeiro momento, podemos perceber que o autor faz crítica à focalização e à seleção: *“Para concretizar essa política pública é necessário modificar a prática cristalizada no conservadorismo e numa visão compensatória, seletiva e focalista das ações”*. Entretanto, em outro momento, posiciona-se de maneira contrária à crítica anterior: *“As atividades de Monitoramento e Avaliação devem articular-se às fases do processo do planejamento das ações assistenciais, o qual precisa*

*assegurar o atendimento às reais necessidades da população beneficiária, visando consolidar uma rede de inclusão e de proteção social aos segmentos mais carentes*”. Essa discussão envolve a questão exposta por Boschetti (2000), na qual aquela parte da população que possui vínculo empregatício precário, insuficiência na renda para garantir suas condições de vida, são excluídos porque não conseguem adquirir serviços sociais no mercado e são ignorados nas políticas sociais públicas.

Em outro trabalho do XI ENPESS, os autores afirmam, primeiramente, que *“programas de transferência de renda vêm se consolidando como alternativas eficazes no enfrentamento da pobreza, gerando efeitos relevantes sobre os índices de pobreza e desigualdade no país embora não estejam, conforme uma série de autores, isentos de críticas ou problemas*”. Porém, em outro trecho, destaca-se que o grande desafio *“é superar a desvinculação histórica das políticas sociais e também dos programas de transferência de renda da política macroeconômica (...)”*. Ou seja, em um momento, atribui aos programas de transferência de renda a diminuição da pobreza e desigualdade sem vincular este fenômeno à política econômica e, posteriormente, afirma ser este o grande desafio. É claro que os programas de transferência de renda geram impactos grandiosos em um país com altos índices de miséria, como o nosso. Todavia, não causam efeito nos índices de desigualdade simplesmente porque são as políticas econômicas e de geração de emprego e renda que podem causar impactos em relação à desigualdade social. A política de assistência social não é responsável pela redistribuição de renda e riqueza para alterar os índices de desigualdade social.

Em outro trabalho do XII ENPESS, o autor afirma que *“se consideramos o número de habitantes da região – 2.185.111 e o número dos que estão situados entre os índices 4,5 e 6 (alta e muito alta vulnerabilidade social) do IPVS – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social, um total de 843.503, que representa 38% da população total, tem-se um enorme contingente populacional que demanda serviços assistenciais, o que implica na necessidade urgente da implantação do CRAS e do CREAS.”* Com esta afirmativa, o autor responsabiliza as instâncias de proteção social pela retirada desse contingente populacional da condição de vulnerabilidade social. Todavia, em outros trechos, o autor afirma: *“Nessa perspectiva, o SUAS pressupõe o rompimento com a ênfase particularista que impregnou a Assistência Social historicamente, a meritocracia e focalização, construindo ações pautadas no direito e em um projeto político emancipador tendo em conta, no entanto, seus limites como política pública, sobretudo no contexto sociopolítico atual, no qual o capital aprofunda a exploração da classe trabalhadora e fragiliza os movimentos de lutas sociais”*. Neste trecho, percebemos

outro tipo de análise, em que se ressaltam os limites que a política de assistência social possui como política pública.

Essas contradições, apesar de estarem presentes em poucos trabalhos, apontam, na minha percepção, para o fato de que os autores, por reproduzirem questões presentes em discursos na sociedade por meio do governo e até presentes na redação das políticas, acabam confundindo aquilo que apreenderam criticamente com o discurso em voga. É preciso um esforço maior da comunidade crítica do serviço social em estabelecer esta crítica de maneira que sua apreensão pelos leigos e próprios profissionais da área a compreendam de forma concisa e clara.

Em 8 (oito) trabalhos do XI ENPESS e 6 (seis) trabalhos no XII ENPESS, percebemos a valorização da assistência social, um fenômeno indicado por Mota (1995), na década de 1990, e contextualizado na conjuntura atual (MOTA, 2008): a assistencialização, que pode ser vista neste trecho do XI ENPESS: *“Deve-se pensar as políticas sociais através da ampliação dos serviços sociais básicos e do seu acesso na perspectiva de que essas políticas tornem-se instrumentos de transformação social e não apenas mais uma possibilidade de reduzir as manifestações da pobreza”*. Em outro trecho, do XI ENPESS, também é possível perceber este fenômeno: *“Uma grande limitação no campo das condicionalidades estabelecidas no âmbito do PBF se relaciona a ausência de capacitação da família para sua inserção no mercado de trabalho”*. Responsabiliza-se a assistência social pela distribuição de renda e riqueza e geração de emprego e renda, quando, na realidade, isso envolve setores da política econômica do país. Como afirma Souza Filho *et all* (2011:2), a política social precisa ser articulada *“às demais políticas sociais como saúde e educação, por exemplo, além de estar subordinada a uma política econômica orientada para o crescimento econômico com distribuição de renda e riqueza”*. Além disso a política social precisa estar aliada a política de valorização da renda do trabalho e de desconcentração da renda e da riqueza socialmente produzida (ANTINARELI, 2006).

Podemos perceber que 7 (sete) trabalhos do XI ENPESS situam a assistência social no âmbito da economia e da política. *“Cabe registrar que Mota (1995) trata a seguridade social no âmbito dos movimentos da economia e da política, como macrodeterminações dos processos que, no cenário das décadas de 80 e 90, estão reunidos em dois conjuntos de vetores: mudanças no mundo do trabalho e na intervenção do Estado”*. No XII ENPESS, 22 (vinte e dois) trabalhos estabelecem essa relação. *“Neste sentido, considerar as restrições econômicas e políticas como mediações relevantes no movimento de apreensão do significado social e político da Assistência Social constitui uma necessidade teórico-metodológica, se*

*pretendemos compreender e enfrentar os desafios postos a esta política, no contexto atual do ajuste estrutural e de desresponsabilização social dos Estados com o enfrentamento da ‘questão social’”. “É entendida [a política social] também a partir de um processo contraditório permanente com a política econômica, uma vez que confere primazia às necessidades sociais, enquanto esta última se volta para fomentar a acumulação e a rentabilidade na esfera do mercado. Combinam-se, então, as duas funções básicas do Estado capitalista: criar condições que favoreçam a acumulação capitalista e articular mecanismos de legitimação da ordem social e econômica”.*

Estes dados são extremamente animadores, pois apontam no sentido de que os autores destes trabalhos estão analisando o processo de gestão na assistência social de forma menos fragmentada, incorporando as discussões essenciais na apreensão deste processo.

Em relação ao neoliberalismo, 8 (oito) trabalhos do XI ENPESS ressaltam os efeitos da ideologia neoliberal na política de assistência social. *“A política econômica neoliberal, aliada a recessão econômica implicou sérios cortes nos recursos que seriam direcionados para a política social do Brasil”.* *“O processo de estabilidade econômica, a proposta de reforma ou contra-reforma do Estado e o movimento do capital em um contexto neoliberal subordinaram a política social o Brasil”.* No XII ENPESS, 21 (vinte e um) trabalhos destacaram os efeitos neoliberais na política de assistência social *“Nos países latino-americanos, sobretudo, a defesa deste modelo parte dos organismos financeiros internacionais como estratégia de sanar a crise fiscal, diminuir a ação do Estado no provimento dos bens e serviços sociais, focalizar os gastos sociais nos segmentos mais vulneráveis e privatizar as políticas públicas”.* É importante destacar que identificar e considerar os efeitos do neoliberalismo na assistência social não significa dizer que o neoliberalismo é o único responsável pela deficiência de operacionalização da assistência social como política da seguridade social, visto que os desafios são técnicos e políticos. Mas a identificação destes efeitos na gestão da política de assistência social é essencial na apreensão deste processo, visto que compõem as determinações que o constroem. Portanto, é fundamental, no estudo sobre a gestão na assistência social, absorver a interpretação de elementos estruturais e conjunturais essenciais neste processo.

Em 3 (três) trabalhos do XI ENPESS é possível perceber que os autores identificam, em suas análises, o modelo de proteção social neoliberal. *“Estes dados confirmam a ênfase dos gastos com a transferência de renda, tornando-se evidente a prioridade do governo em fortalecer as políticas compensatórias, focalizando as políticas sociais asseguradas constitucionalmente com base no direito social”.* No XII ENPESS, 12 (doze) trabalhos

estabelecem essa relação. *“Tal direcionamento (...) faz coro com princípios e critérios neoliberais, segundo os quais a gestão social deve ter como prioridades sociais, no dizer de Netto (2001), programas e atividades voluntaristas, incertos, seletivos e focalizados na pobreza extrema”*. Em ambos os trechos, podemos perceber que os autores refletem a ideia de que a estruturação da política de assistência social centralizada na focalização apresenta-se como “contra-face” da política econômica neoliberal. Podemos dizer, então, que estes trabalhos apontam suas análises no sentido de um *padrão neoliberal de política social* que preconiza a redução do Estado na área social, com ações focalizadas, fragmentadas e privatizadas, transferindo responsabilidades para a sociedade civil e inviabilizando a democratização da assistência social prevista no SUAS.

Em 4 (quatro) trabalhos do XI ENPESS é reconhecido um processo de despolitização que tem envolvido a assistência social, como destacado neste trecho: *“Contudo, observa-se também a tendência de deslocamento dos conflitos que têm fortes raízes societárias, como os de classe, gênero ou etnia, para os âmbitos privados da esfera doméstica, com riscos de despolitização e culpabilização das famílias”*. No XII ENPESS, 5 (cinco) trabalhos também apontam a questão da despolitização, como destacado nos trechos que seguem: *“(...) lacuna na compreensão do fenômeno da pobreza, que ao ser tratada como ‘nova’ tem sido deliberadamente afastada das configurações do mundo do trabalho atual”*. *“O resultado é a despolitização e a redução do Estado frente à garantia de direitos, em um movimento de transferência da cidadania para ao âmbito da caridade e da solidariedade”*. *“(...) o gerencialismo reivindicado amputa e despolitiza as relações de classe inseridas nas políticas sociais”*. Portanto, os trabalhos reconhecem que há uma tendência de deslocar da abordagem do indivíduo para o núcleo familiar, favorecendo o deslocamento dos conflitos na sociedade para a esfera doméstica, contribuindo para o processo de despolitização.

Em relação à descentralização, todos os trabalhos do XI ENPESS que desenvolvem este tema a relacionam de alguma forma à democratização da gestão pública. Somente no XII ENPESS, 6 (seis) trabalhos observam que ela também pode ser relacionada com os princípios neoliberais de redução de gastos. Neste sentido, o processo de descentralização pode ser vinculado aos ideais neoliberais de sanar a suposta crise, minimizar a ação do Estado, focalizar gastos públicos e privatizar políticas públicas. E, na contra-face deste fenômeno, está a vertente relacionada à democratização da gestão pública, com o intuito de aproximar governantes de governados, ligada à ideia de redistribuição de poder. Esses dois fatores impulsionaram o processo da descentralização.

Em 3 (três) trabalhos do XII ENPESS, a descentralização não é relacionada à democratização e ressalta-se que ela passa pela municipalização/prefeiturização, como é destacado no trecho a seguir: *“Logo, observam-se nichos entre os aspectos do SUAS e a política neoliberal, e o maior exemplo, diz respeito ao financiamento que em tempos neoliberais tendem a ser escassos, sem contar com a descentralização preconizada que acaba perpassada pela municipalização, mas precisamente pela prefeiturização, onde gestores municipais se restringem a executar programas federais sem avançar em ações prepositivas em seus territórios, vinculando as ações da política de assistência social as inflexões economicistas e sem dúvida a disponibilidade do caixa, predestinando o SUAS a um plantão de gestão da pobreza”*. De acordo com Stein (1997), este processo é marcado por um localismo restrito, convênios e pulverização de recursos, além de excitar o clientelismo.

Em 5 (cinco) trabalhos do XI ENPESS, destaca-se a importância dos municípios para a efetivação da descentralização, tendo em vista a complexidade e particularidades que envolvem este processo. No XII ENPESS, 5 (cinco) trabalhos também destacam esse papel essencial da esfera municipal, como no trecho: *“A importância e valorização da instância municipal desencadeada com o processo de descentralização foram firmados com vários países, com especificidades próprias(...)”*. No entanto, é preciso destacar que a questão da descentralização nos municípios é denominada, como destaca Soares (2003), “descentralização destrutiva”, quando há a transferência de ações para os municípios sem correspondente apoio técnico e financeiro para a efetivação das ações. Portanto, é de fundamental importância superar a compreensão da descentralização apenas como transferência de responsabilidades, e estabelecê-la como uma efetiva forma de governo partilhada entre o Estado e poder local, além da dimensão da prefeitura, contemplando as organizações que compõem a sociedade civil. É preciso, para tanto, fortalecer o poder institucional e político dos municípios na construção da sua descentralização.

Três (3) trabalhos do XI ENPESS relacionam a importância da centralização na descentralização. No XII ENPESS, 4 (quatro) trabalhos fazem isso, como ilustrado no trecho: *“(...) da mesma forma que a centralização não é pecaminosa per se”*. É importante destacar, neste sentido, que estabelecer certa centralização “administrativa e institucionalmente forte” é necessário para desenvolver suas funções na condução da política de assistência social.

Em 6 (seis) trabalhos do XII ENPESS são feitas críticas à repartição de poder. *“Substancialmente a descentralização pode ser usada como transferência de responsabilidades e também transferência de poder decisório”*. Nesta direção, de acordo com

Stein (1997), sem o deslocamento do poder decisório na delegação de competências, a descentralização não ultrapassa o processo de desconcentração.

A nosso ver, a descentralização é, por vezes, limitada por comportamentos e configurações de uma cultura política tradicional e, por isso, é essencial o estudo da cultura política no trato com ela (ARRETCHE, 1997).

Em relação à cultura política, 4 (quatro) trabalhos no XI ENPESS e 5 (cinco) trabalhos no XII ENPESS destacam a importância de se fortalecer a participação popular para o enfrentamento desta cultura. *“Neste sentido, a defesa é para que a participação não se volte para ocupar o espaço da desresponsabilização estatal no âmbito da filantropia e prestação de serviços voluntários, visando a práticas solidárias para os pobres, mas para que se consolidem movimentos e organizações da sociedade civil voltados para a luta pela ampliação de direitos, como garantia no âmbito da construção da gestão pública democrática”*.

Seis (6) trabalhos no XI ENPESS e 15 (quinze) no XII ENPESS identificam a cultura assistencialista, patrimonialista, clientelista e antidemocrática como a caracterização da cultura política que está presente na assistência social. *“Quanto à participação da sociedade, destacaram-se limites relacionados à base da tessitura associativa dos municípios decorrentes do processo mais geral da sociedade brasileira e da realidade política local, marcada pelo domínio de oligarquias e por cultura política patrimonialista e clientelista”*. *“(…) ainda que por orientações teóricas diferentes, chegaram as mesmas conclusões quanto à permanência no Brasil de uma cultura política não democrática”*. Estes traços conservadores e autoritários da formação social, cultural e política brasileira se processaram nas práticas da assistência social como um percalço para a efetivação de uma cultura de direitos.

Contudo esses trabalhos realizam abordagens predominantemente culturalistas. Não desenvolvem a questão do pacto de dominação estabelecido de combinação do arcaico com o moderno. A tendência é interpretar essa cultura como um disforme no desenvolvimento do processo da administração pública no Brasil. Mas na realidade era um elemento essencial para o projeto de dominação estabelecido no período da estruturação Estado brasileiro.

Dois (2) trabalhos do XI ENPESS identificam o patrimonialismo não apenas como ranço desta cultura política, mais como fenômeno de um pacto de dominação. De acordo com a concepção que assumimos, é necessário esclarecer que, no caso do patrimonialismo e da burocracia, o patrimonialismo foi um pacto administrativo que combina arcaico e novo e os imbrica dialeticamente para implementar e garantir a dominação presente. Essa combinação

não é alvo de superação. Na realidade, esta imbricação foi uma opção necessária ao desenvolvimento particular do capitalismo brasileiro. Não há uma dualidade estrutural na ordem administrativa brasileira. O projeto político e econômico e o pacto de dominação exigiam lógicas administrativas contraditórias.

Outra questão verificada na análise foi em relação aos autores mais citados nos trabalhos. Colhemos estes dados da seguinte forma: primeiramente, destacamos os autores mais citados em cada trabalho individualmente. Posteriormente, contabilizamos, dentre os autores mais citados em cada trabalho, quais foram os autores que se destacaram como os citados em mais de um trabalho, ou seja, o que quero esclarecer é que os números presentes no quadro não significam que eles foram citados só “x” vezes, mas sim que foram os mais citados em “x” trabalhos. Portanto, os números expressos no quadro não se referem ao número de citações, mas à quantidade de trabalhos em que os referidos autores foram os mais citados.

	<b>Principais autores e nº de trabalhos em que foram os mais citados</b>		
	<b>XI ENPESS</b>	<b>XII ENPESS</b>	<b>TOTAL</b>
José Paulo Netto	2	0	<b>2</b>
Vera da Silva Telles	2	0	<b>2</b>
Florestan Fernandes	2	0	<b>2</b>
Elaine Rossetti Behring	2	4	<b>6</b>
Ivanete Boschetti	2	5	<b>7</b>
Karl Marx	2	0	<b>2</b>
Marx Weber	1	1	<b>2</b>
Robert Castel	1	0	<b>1</b>
Aldaíza Sposati	0	5	<b>5</b>
Marco Aurélio Nogueira	0	4	<b>4</b>
Maria do Carmo Brandt Carvalho	0	4	<b>4</b>
Leonardo Valles Bento	0	2	<b>2</b>
Ana Elizabete Mota	0	2	<b>2</b>
Rosa Helena Stein	0	2	<b>2</b>

Carlos Alberto Batista Maciel	0	2	<b>2</b>
Ademir Aves da Silva	0	2	<b>2</b>
Potyara Pereira	0	2	<b>2</b>

	<b>Principais autores clássicos e nº de trabalhos em que foram os mais citados</b>		
	<b>XI ENPESS</b>	<b>XII ENPESS</b>	<b>TOTAL</b>
Karl Marx	2	0	<b>2</b>
Marx Weber	1	1	<b>2</b>
Robert Castel	1	0	<b>1</b>

Portanto, no XI ENPESS, os autores mais citados nos trabalhos foram José Paulo Netto, Vera da Silva Telles, Florestan Fernandes, Elaine Rossetti Behring e Ivanete Boschetti. Estes foram os autores mais citados em dois (2) trabalhos cada um. Entre os autores clássicos, Karl Marx é o mais citado em 2 (dois) trabalhos e Marx Weber e Robert Castel em 1 (um) trabalho, respectivamente.

No XII ENPESS, Aldáza Sposati e Ivanete Boschetti foram as autoras contemporâneas mais citadas em 5 trabalhos cada uma, enquanto Elaine Rossetti Behring, Marco Aurélio Nogueira e Maria do Carmo Brandt Carvalho ocupam o segundo lugar na lista, sendo as mais citadas em 4 (quatro) trabalhos cada um. Em terceiro lugar estão Leonardo Valles Bento, Ana Elizabete Mota, Rosa Helena Stein, Carlos Alberto Batista Maciel, Ademir Aves da Silva e Potyara Pereira como os mais citados em 2 (dois) trabalhos cada. Entre os autores clássicos, apenas Max Weber é o mais citado em 1 (um) trabalho.

Assim, pode-se perceber a influência que as autoras Elaine Rossetti Behring e Ivanete Boschetti vêm exercendo dentro da produção de conhecimento do Serviço Social no campo da gestão da assistência social, sendo autoras já reconhecidas pela relevância no âmbito do Serviço Social.

Já em relação aos autores clássicos há uma lacuna, principalmente em relação a Karl Marx, que nortearia uma crítica dialética materialista destes trabalhos. Como percebemos no quadro acima, Marx só se destaca como o mais citado em 2 (dois) trabalhos igualando-se a Weber.

Enfim, percebemos, ao analisar os dados da produção em relação à gestão da política de assistência social no XI ENPESS e XII ENPESS, que, de modo geral, não foi detectado nos trabalhos um tratamento em relação à gestão da assistência social como instrumento de universalização e aprofundamento de direito situada como dimensão do processo de democratização e emancipação, como sugere Souza Filho (2006). Portanto, os trabalhos não apontam para as possibilidades de uma perspectiva democrática e emancipatória na gestão social, ou seja, como uma das dimensões do processo de democratização voltada para a construção de uma sociedade emancipada, além da lógica neoliberal (SOUZA FILHO, 2006).

## 5 CONCLUSÃO

Diante das transformações no âmbito da administração pública, este trabalho demonstrou como as produções em relação à gestão da assistência social têm se comportado face ao desenvolvimento do modelo gerencial sob a égide do neoliberalismo. Os discursos que envolvem este debate têm adentrado o campo da gestão da assistência social sem a devida análise e compreensão crítica. Por este prisma, buscou-se destacar como a produção a respeito da gestão na assistência social, no XI ENPESS e no XII ENPESS, como campos de análise, têm se colocado neste processo.

A perspectiva de “gestão social” defendida nesta dissertação foi baseada em Souza Filho (2006 e 2011), tratando-a como “instrumento de aprofundamento de direitos”. Portanto, as análises contidas neste trabalho foram orientadas considerando a “gestão social” como “uma dimensão do processo de democratização voltada para a construção de uma sociedade efetivamente emancipada”.

Concordante com Souza Filho (2006), gestão é sinônimo de administração e é, como diz Paro (2003), a “utilização racional de recursos para utilização de fins”, destacando a questão da racionalidade ao organizar os recursos e determinar os “fins”. Essa determinação da finalidade e dos recursos é mediada pela racionalidade, sendo esta razão não só orientada pela sua dimensão instrumental, mas pela dimensão emancipatória para fins democráticos. Em outros termos, a razão, ao definir fins e meios, estabelece uma relação dialética entre eles, articulando finalidade com recursos, política com técnica.

A forma administrativa capitalista é a burocracia. Segundo Weber (1999a), toda administração é dominação, portanto, burocracia implica dominação. A burocracia é a forma de administração racional-legal, de caráter racional e formal. Entretanto, é vista, popularmente, como papelada, trâmites e regulamentos administrativos, e, ainda, relacionada com a ineficiência e ineficácia do aparelho do Estado. Porém, as determinações essenciais da burocracia, por mais que tenham seu fim vinculado à manutenção e expansão da ordem capitalista, expressam as contradições presentes no seio do Estado, conforme explicita Souza Filho (2006), portanto, é capaz de atender a alguns interesses dos não dominantes. Contudo, não é, como definida por Hegel, como *classe universal*. Isto porque sua existência se justifica para subordinar o particular ao geral: sua razão de ser requer a existência de dominados e dominantes.

Contudo, ao administrar interesses antagônicos, o Estado capitalista precisa atender a determinados interesses das classes subalternas. Portanto, a burocracia se coloca nesse processo como potencial na universalização e aprofundamento de direitos, visto que é a estrutura pela qual serviços e ações chegam a essas classes. Nesta mesma direção, enquadra-se a questão da autonomia entre os meios e o fim. Em outros termos, é possível compreender a burocracia como determinado meio para potencializar fins que não sejam eminentemente vinculados somente à dominação capitalista, mas que apresentem possibilidades para atender a determinadas demandas das classes dominadas e potencializar o processo de democratização e emancipação.

Weber, conforme afirma Souza Filho (2006), não discute a racionalidade do fim. A razão define os meios adequados a um fim dado, ao contrário da discussão de Paro, que discute a racionalidade dos meios e dos fins, ou seja, utilização dos recursos para atingir os fins e na perspectiva da definição dos próprios fins.

Para compreender e potencializar a “gestão social” nesta direção, é preciso estudarmos o processo histórico da administração no desenvolvimento do Estado brasileiro. A ordem administrativa brasileira não foi historicamente estabelecida na perspectiva de universalização de direitos. O Estado foi constituído direcionado por um pacto de dominação que articulava o “arcaico” e o “moderno”. Foi instituído um Estado forte que não possibilitava a inserção dos interesses populares, mas que, mesmo assim, atendia a determinados interesses dos dominados.

Identifica-se, nos termos de Souza Filho (2006), uma imbricação de patrimonialismo e burocracia, respectivamente, setores não capitalistas e capitalistas da economia. Esta relação constituiu o pacto de dominação, que estruturou a industrialização brasileira e definiu a ordem administrativa do Estado brasileiro.

Portanto, o desenvolvimento da administração pública brasileira é conduzido por um pacto de dominação que não permitiu o desenvolvimento da proposta de universalização e aprofundamento dos direitos. Um Estado forte interventor na área social e uma ordem administrativa baseada na estrutura burocrática racional-legal, segundo Souza Filho (2011), seriam as condições fundamentais para o desenvolvimento da proposta de universalização e aprofundamento de direitos, mas que não se construíram no processo de estruturação do Estado brasileiro.

Nos anos 1980, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, aponta-se um caminho democrático contrário ao desenvolvimento histórico da administração pública brasileira. Assim, potencializa-se rumo à universalização e aprofundamento de direitos.

Contudo, nos anos 1990, a ideologia neoliberal tende no sentido de contra-reformas gerenciais que mantêm traços tradicionais e, de certa, forma impedem a ideia da universalização e aprofundamentos de direitos.

As políticas sociais, por assumirem um caráter estratégico no processo de ampliação da cidadania, são determinadas e tensionadas pelos processos discutidos nas linhas anteriores, sendo respostas ao conflito capital x trabalho no sistema de produção capitalista, expresso como questão social. Assim sendo, as políticas sociais estão imbricadas essencialmente ao desenvolvimento do sistema capitalista de produção. À medida que este conflito produz novas determinações na sociedade, as políticas sociais também assumem novas configurações.

Neste sentido, as políticas sociais brasileiras se desenvolvem no processo particular de maturação do capitalismo em países periféricos. Portanto, o processo material dialético que envolve a formação sócio-histórica política e o estabelecimento do capitalismo no Brasil constituem as políticas sociais.

Desta raiz, o clientelismo, a caridade e a filantropia são os fenômenos que marcam a estruturação das políticas sociais no país. Ademais, fenômenos como a “Cidadania Regulada” (SANTOS, 1987) e a “Cidadania Invertida” (FLEURY, 1991) e a “Americanização Perversa” (VIANNA, 1998) marcaram o processo de constituição da política social brasileira.

Somente com a aprovação da Constituição Federal de 1988 é que se inaugura um conceito de seguridade social com o valor da universalidade de acesso aos serviços, financiamento diversificado e caráter democrático e descentralizado de gestão.

A saúde, a previdência social e a assistência social formam o tripé da seguridade social, sendo somente a previdência contributiva e todas direito de todos e dever do Estado. Ineditamente, a assistência social assume caráter de política pública e posiciona-se na luta contra as práticas que afirmavam seu caráter histórico de benesse e ajuda.

Posteriormente, são aprovados os marcos legais que regulamentam os preceitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988 para a assistência social. Em 1993, é aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social. Sob a égide de primazia do Estado em todas as esferas governamentais (União, Estados e Municípios), a gestão administrativa da assistência social dá seus primeiros passos rumo à articulação entre as entidades federativas e à descentralização na implementação das ações. Ademais, a instituição dos conselhos e o fundo de assistência social tendem a potencializar ainda mais a proposta democrática. Na realidade, a assistência social dá seus primeiros passos rumo à sua consolidação como política, retirando-se do âmbito dos favores, substituindo ações focalizadas e fragmentadas por ações e serviços assistenciais como bens coletivos.

Mas, apesar das perspectivas de avanços para a área da assistência social, nesta mesma década, o projeto neoliberal, através principalmente do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, assume propostas de reforma no Estado brasileiro. Na realidade, os preceitos neoliberais pautam-se na retração e restrição de gastos e investimentos públicos, sob os pilares da lógica de privatização. Sob a faceta de diminuir gastos para modernizar e tornar a administração pública mais eficiente e eficaz, na área social, o que aconteceu foi a transferência de responsabilidades estatais para a sociedade civil e a focalização das ações assistenciais nos mais pobres e miseráveis, negando o caráter universal que a política de assistência social acabara de assumir.

Portanto, a política neoliberal inviabilizou o pressuposto social-democrata da Constituição Federal de 1988. Princípios como a primazia do Estado foram substituídos por incentivo ao terceiro setor, apelo à solidariedade e privatização de setores públicos. Há a restrição dos direitos sociais conquistados. Sob estes nexos causais, o cidadão de direitos é convertido em cliente consumidor.

Na área econômica, o Estado amplia-se para capital, favorecendo sua expansão (NETTO, 1993), incorporando processos como a estruturação produtiva e a globalização. Sob este prisma econômico, o desenvolvimento da política de assistência social foi baseado. Situou-se a assistência social no Padrão Neoliberal de Política Social, na qual as ações são focalizadas, fragmentadas, pontuais, emergenciais e privatizadas, reconfigurando-se com outras determinações, como filantropia e assistencialismo. A dívida externa e os setores financeiros foram privilegiados e o discurso do “déficit na previdência” assumiu a ponta na justificativa de redução dos gastos.

O direcionamento econômico voltado para o ajuste fiscal, controle da inflação, dos juros altos e abertura para o capital externo do governo FHC só aumentou o desemprego e a desigualdade social.

No primeiro governo Lula (2003-2006), a base econômica da política social permaneceu a mesma. O compromisso com a lógica neoliberal se manteve e até se intensificou Baseada em superávit primário altíssimo e juros altos (COUTINHO, 2003) (GONÇALVES, 2005), a política econômica da equipe de governo de Luis Inácio Lula da Silva, foi mais satisfatória em relação aos ditames neoliberais e aos acordos estabelecidos com o FMI do que nos governos anteriores.

Na assistência social, o que se percebeu também foi a intensificação de ações assistenciais focalizadas nos mais pobres, continuando no quadrante da política neoliberal de política social.

O investimento em políticas públicas que de fato interferiria na situação estrutural de desigualdade social e pobreza, como educação, saúde, habitação e saneamento básico, não sofreu nenhuma mudança significativa orçamentária. Enquanto isso, os impostos regressivos e a concentração de renda e riquezas continuaram subindo.

Em relação ao orçamento para os programas de transferência de renda, os aumentos se expressaram em números exponenciais, ou seja, investiu-se em programas não estruturais, emergenciais e compensatórios que apenas minimizam os efeitos da condição de pobreza de maneira focalizada e não se investiu em políticas de cunho estrutural. Toda esta lógica é condizente com o capitalismo sob hegemonia da ideologia neoliberal.

O Programa Bolsa Família (PBF), emblemático no governo Lula, é a unificação de todos os programas de transferência de renda do governo FHC, com alguns avanços, como a questão de renda fixa independente da quantidade de filhos. Além disso, não se podem negar os impactos desta pequena renda na vida das famílias beneficiadas e, até mesmo, no caso das cidades pequenas, os impactos no comércio local (MARQUES & MENDES, 2007). De fato, o PBF não é residual, mas isso não elimina o fato de ele ser focalizado, isto é, este programa não é uma política de Estado, mas de governo, e, além disso, não se estrutura numa base político-econômica de superação dos determinantes da pobreza. Os pilares da efetivação dos direitos sociais são as políticas macroeconômicas de geração de emprego e renda (ANTINARELI, 2006).

Face a essa tendência de valorização da assistência social frente a pobreza e a desigualdade, percebe-se o fenômeno da “assistencialização” (MOTA, 1995 e MOTA, 2008), na qual esta política assume as responsabilidades de enfrentar questões que são superiores e anteriores a ela, como já elucidado anteriormente.

Apesar da política econômica no governo ser, de certa forma, a continuidade dos compromissos econômicos do governo FHC e a política social ser desenvolvida baseada em mercantilização, “assistencialização” e responsabilidade social, podem-se perceber, na política de assistência social, alguns avanços.

Em 2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), na perspectiva de redesenhar a política para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), resgatando os princípios e diretrizes democráticos da LOAS.

Contudo, apesar de estas configurações neoliberais afastarem a assistência social do campo do direito, segundo o ponto de vista desenvolvido neste trabalho (SOUZA FILHO, 2006 e SOUZA FILHO, 2011), por se tratar de um campo de acessos e serviços, é possível potencializar-se no sentido do processo de democratização. Ou seja, apesar de a

tônica do processo estar orientada pelos preceitos neoliberais, o desenho da política de assistência social apresenta-se como possibilidade democrática.

Diante das bases teóricas apresentadas, verificamos, nos trabalhos do XI ENPESS E XII ENPESS relativos à gestão na assistência social, que a “gestão social” não é tratada na perspectiva de universalização e aprofundamento de direitos, como dimensão do processo de democratização, como defende Souza Filho (2006).

Dos 15 (quize) trabalhos que explicitam uma concepção de gestão, apenas 2(dois) direcionam sua compreensão de acordo com a concepção de gestão defendida nesta dissertação. De modo geral, os conceitos de gestão não ultrapassam a questão da cidadania, ou seja, a gestão se limita apenas a atender as demandas e necessidades da cidadania, refletindo a ideia do pensamento hegeliano de interesse geral em detrimento dos interesses particulares, contrário à crítica de Marx, que afirma que, na realidade, é a garantia de determinados interesses particulares frente a outros interesses particulares, excluindo totalmente a ideia de interesse geral.

Os trabalhos analisam a questão da gestão da assistência social mais voltada para a efetivação dos princípios e diretrizes da própria política. Não há, de forma expressiva, uma análise a respeito da gestão da política de assistência social que ultrapasse o sentido do processo de democratização e emancipação. Apenas 7 (sete) trabalhos indicam a questão da emancipação, mas não desenvolvem esta ideia.

Apesar de 2 (dois) trabalhos indicarem a questão da racionalidade relacionada à dimensão emancipatória de articulação dialética entre política/finalidades e utilização de recursos meios/técnicas/meios/técnica, os trabalhos que a relacionam apenas com a dimensão instrumental são em maior número (cinco). Três (3) trabalhos relacionam a questão da racionalidade fins/meios limitada aos interesse do usuário em relação ao sistema de proteção social e não em relação à emancipação. Dois (2) destacam a importância de relacionar o fim a um projeto político, mas não explicitam este projeto.

Portanto, diante do montante total de 57 (cinquenta e sete) trabalhos, a quantidade de trabalhos que indicam a questão da racionalidade representa que os trabalhos não têm discutido a racionalidade em sua relação dialética meios e fins.

Apesar de 30 (trinta) trabalhos articularem as dimensões instrumental e política, ainda há presença de trabalhos que valorizam a dimensão instrumental (16 trabalhos) ou a dimensão política (9 trabalhos). Portanto, é possível afirmar que ainda se configura um desafio na produção à vinculação consistente entre as análises econômica, instrumental e política.

Foi possível perceber, também, que, de modo geral, a produção dos trabalhos é relacionada aos princípios e diretrizes da própria política. Este tipo de análise é válido mas tende a ser uma análise precária em relação a produção e a crítica, em especial da assistência social, caso não ultrapasse as questões relacionadas aos meros cumprimentos normativos.

A elaboração dos trabalhos limita-se aos professores, doutores e funcionários de instituição pública, ou seja, a produção a respeito da gestão na assistência social é concentrada no âmbito da “elite intelectual” do país.

A questão do discurso gerencial foi percebida pelo uso dos termos “eficiência” e “eficácia” sem a devida apropriação em relação a que eles se referiam. Principalmente no XII ENPESS (14 trabalhos), esses termos eram constantemente mencionados, mas não foram devidamente analisados.

Neste mesmo sentido, um dado interessante observado é a presença de trabalhos (1 do XI ENPESS e 3 do XII ENPESS) que destacam a contra-reforma gerencial como necessária e favorável para a modernização da administração pública. Entretanto não argumentam em relação a este posicionamento, apenas relaciona-o com a eficiência e eficácia.

Dos 8 (oito) trabalhos que falam da administração gerencial, apenas um (1) destaca as tendências e concepções antagônicas que envolvem este modelo de gestão gerencial. Portanto, é perceptível que a questão do modelo/reformas gerenciais tem integrado a produção sobre a gestão da assistência social sem a devida apreensão deste processo. É preciso atentar para isso, visto que esta tendência de reproduzir termos e discursos gerenciais pode perpetuar preceitos ideológicos na concepção e condução da política de assistência social.

Os trabalhos apresentam de maneira significativa as determinações e processos que moldaram a administração pública brasileira (22 trabalhos) no estudo sobre a gestão da assistência social. Também é significativo o número de trabalhos (16 trabalhos) que identificam o papel fundamental do processo da administração pública brasileira como norteador da política de assistência social. Isto representa um avanço em termos metodológicos no estudo da gestão da assistência social, visto que aponta para uma análise mais sistemática e substancial a respeito deste processo.

Todavia, quando se trata do pacto de dominação, que discutimos no decorrer desta dissertação e destacamos como essencial para compreender a administração pública no Estado brasileiro, apenas 2 trabalhos tratam deste tema.

Em relação ao fenômeno burocrático, apesar do número significativo de trabalhos que a mencionam (17 trabalhos), apenas 7 (sete) trabalhos indicam as determinações reais deste fenômeno, principalmente no XII ENPESS (5 trabalhos). Este é um dado preocupante, visto

que a burocracia é a forma administrativa do capitalismo, e, por conseguinte, é a estrutura administrativa que organiza a distribuição de bens e serviços, ou seja, é através desta forma administrativa que a política de assistência social é gerida, daí a importância em apreendê-la de maneira mais precisa e consistente.

Em relação à concepção da assistência social, são animadores os dados em relação àqueles trabalhos (29) que situam a assistência social no âmbito da economia e da política, principalmente no XII ENPESS, pois apontam para análises mais consistente e sistemáticas.

Todavia, percebe-se, nos Encontros, a presença de análises contraditórias em relação a concepção de assistência social. Nove trabalhos desenvolvem suas análises articulando concepções antagônicas como já foi exemplificado no capítulo anterior. Outra questão nesta direção é em relação a ‘assistencialização’. Em 14(catorze) trabalhos a política de assistência social assume centralidade na diminuição da desigualdade e erradicação da pobreza. Isto aponta nos trabalhos análises frágeis e fragmentadas

A presença da questão neoliberal também é significativa: 29 (vinte e nove) trabalhos incluem em suas análises a questão da ideologia neoliberal na gestão da assistência social, o que pode indicar análises contextuais no âmbito da gestão. Porém, é fundamental esclarecer que o neoliberalismo não é o elemento principal que impõe desafios e dificuldades na implementação da política, como já foi ressaltado nos capítulos anteriores. Neste mesmo sentido, também é expressiva a quantidade de trabalhos (15), principalmente no XII ENPESS, que destacam, de alguma forma, a presença de um padrão neoliberal de política social, enriquecendo ainda mais a análise da gestão da política de assistência social.

Em relação à descentralização, percebemos a uma tendência em relacioná-la com a democracia, mas podemos perceber, principalmente no XII ENPESS (9 trabalhos) a indicação de outros fenômenos que a envolvem como o neoliberalismo, a diminuição de gastos, a municipalização e prefeiturização.

Em relação à cultura política, os Encontros destacam a importância da participação popular no seu enfrentamento (9 trabalhos) e a identificam (21 trabalhos) em seus traços assistencialista, patrimonialista, clientelista e antidemocrática como a caracterização da cultura política, cujos traços estão presentes na assistência social. A tendência que se percebe nesses trabalhos são análises predominantemente culturalista, visto que não elucidam e suas análises a questão do pacto de dominação que combina traços conservadores e autoritários na determinação deste processo. Ou seja, as análises não apontam no sentido de que não foi uma disfunção do sistema, mas um necessidade para a formação e desenvolvimento do Estado brasileiro.

Enfim, os desafios que se colocam para a gestão na assistência social no sentido de uma construção contra-hegemônica, na direção do processo de democratização e emancipação são enormes, visto que, no Brasil, hoje, como afirma Souza Filho (2011:219), “não temos condições estruturais para esse desenvolvimento [uma proposta de universalização e aprofundamento de direitos], ou seja, não possuímos um Estado expressivo para área social nem tampouco uma estrutura administrativa racional”. Portanto, analisar a gestão da assistência social é ultrapassar os aspectos técnico-operativos e potencializar as possibilidades que se apresentam na relação Estado/sociedade civil.

No entanto, a estruturação de um Estado com fim voltado para universalização de direitos e, em consequência, uma ordem administrativa burocrática que efetive essa finalidade, depende da existência na sociedade de uma hegemonia nessa direção. Assim, a tarefa central para a construção de uma ordem administrativa democrática e universalista é construir essa hegemonia no Brasil (um projeto de democracia de massa, segundo a reflexão de Coutinho). Dessa forma, o modelo de desenvolvimento econômico deve estar orientado nesta direção (SOUZA FILHO, 2011:220-221).

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTINARELLI, C. P. G., **Política de assistência social no governo Lula: avanço democrático ou manutenção neoliberal?**. 2006. Trabalho de conclusão de curso.(graduação em Serviço Social) – UFJF, Juiz de Fora.

ARRETCHE, M., **O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas.** *In* GERSCHMAN, S. (org.). A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1997.

\_\_\_\_\_, **O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas.** *In*: A miragem da pós modernidade: Democracia e políticas sociais no contexto da globalização. 2003, Rio de Janeiro. Ed. Fiocruz.

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

\_\_\_\_\_, **Notas sobre o financiamento da Assistência Social no âmbito da Seguridade.** *In* SOUZA, N. R. O. Q.; OLIVEIRA, A. L. S.; ALMEIDA, V. F. S. M. (org.). Política de assistência social no Brasil: desafios para o assistente social. Brasília: Ed. Comando da Aeronáutica, 2007.

\_\_\_\_\_; BOSCHETTI, I., **Política Social fundamentos e história.** Biblioteca Básica do Serviço Social. Vol. 02. São Paulo: Ed. Cortez, 2006.

BOSCHETTI, I., **As Políticas Brasileiras de Seguridade Social: Assistência Social.** *In*: CFESS/ CEAD. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo III: Política Social. Brasília: UnB- CEAD/ CFESS, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** São Paulo: Ed. Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da Assistência Social.** Brasília 1993

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília 1995

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília 2004

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica/ 2005.** Brasília 2005

BRESSER PEREIRA, L. C., **Da administração pública burocrática à gerencial.** *In*: Revista do Serviço Público n° 47. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_, **Da administração pública burocrática à gerencial.** *In* BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P. (org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1998.

CARDOSO, F. H., **Autoritarismo e democratização.** Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1975

CARVALHO, C. E., **A política econômica no início do governo Lula: imposição irrecusável, escolha equivocada ou opção estratégica?** In: PAULA, J. A. (Org.), *A economia política da mudança: os desafios e os equívocos do início do governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

COUTINHO, C. N., **Os intelectuais e a organização da cultura**. In: *Cultura e Sociedade no Brasil; Ensaio sobre idéias e formas*. Rio de Janeiro. DP&A, 2000.

COUTINHO, M. C., **A política econômica do governo**. In: PAULA, J. A. . , (org.), *A economia política da mudança: os desafios e os equívocos do início do governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

DANANI, C. C., **El nuevo rol de los municipios frente a la descentralización: desafíos, amenazas y cinco tareas em el marco de la innovación democrática**. *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº 54, p. 97- 112, São Paulo: Cortez, 1997.

DRUCK, G; FILGUEIRAS, L. **Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula**. *Políticas Sociais no governo Lula: promessas e realidade*. *Revista Katalysis*. vol. 10, nº1. Florianópolis: Ed.UFSC, janeiro/junho 2007

EVANS, P. **Estado como problema e solução**. In: *Lua Nova*. *Revista de cultura e política*, n.28/29. São Paulo : CEDEC, 1993.

FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R., **Economia Política do Governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FIORI, J. L., **Para um Diagnóstico da ‘Modernização’ Brasileira**. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. (Org.). *Polarização Mundial e Crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001.

FLEURY, S., **Assistência na previdência social: uma política marginal**. In: SPOSATI, A. et all. *Os Direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 1991

\_\_\_\_\_, S., **Políticas sociais e democratização do poder local**. In: VERGARA, S. C. e CORRÊA, V. L. A . (Org), *Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva*, p. 91- 115, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2004.

FREITAS, R.C.M. **O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas**. *Rev. Katálysis*, Florianópolis v.10 n.1 p. 65-74 Jan./Jun 2007

GONCALVES, R., **A macroeconomia de Lula**. Texto preparado para a Rede Brasil, com base em dados disponíveis até 5 de março de 2005, é de exclusiva responsabilidade do autor. Disponível em <http://www.corecon-rj.org.br>.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 3ª ed., 1976.

LOWY, M. **Ideologia e Ciência Social. Elementos para uma análise marxista**. São Paulo: Cortez, 1985.

MARQUES, R. M; MENDES. A. **Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula.** Políticas Sociais no governo Lula: promessas e realidade. Revista Katalysis. vol. 10, nº1. Florianópolis: Ed.UFSC, janeiro/junho 2007

MARTINS, J. S. **O Poder do Atraso: ensaios de sociologia da história lenta.** São Paulo: Hucitec, 1994.

MARX, K. (1978). **Crítica del derecho del Estado de Hegel.** In: Obras de Marx y Engels Vol 5,

MINAYO, M. C. e DESLANDES, S. F. (org.). **Caminhos do pensamento: epistemologia e método.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2002.

MINOYO, M. C. e ASSIS, S. G. (org.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

MORGADO, R. **Contexto e desafios à implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.** In SOUZA, N. R. O. Q.; OLIVEIRA, A. L. S.; ALMEIDA, V. F. S. M. (org.). Política de assistência social no Brasil: desafios para o assistente social. Brasília: Ed. Comando da Aeronáutica, 2007.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social.** São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. **Seguridade Social no cenário brasileiro.** In Revista Agora: Políticas Públicas e Serviço Social, Ano 1, nº 1, outubro de 2004 – ISSN – 1807-698X. Disponível em <http://www.assistentesocial.com.br>

\_\_\_\_\_. **A centralidade da assistência social na seguridade brasileira nos anos 2000.** In: O mito da assistência social: ensaios sobre estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTTA, F.C. & PEREIRA, L. C. B., **Economia Brasileira: Introdução à organização burocrática.** São Paulo: Editora brasiliense, 1987.

NETTO, J.P. **Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal.** São Paulo, Cortez, 1993.

\_\_\_\_\_. **FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras.** In: LESBAUPIN, I. (Org.) O desmonte da nação: Balanço do governo FHC. 2ª.ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

NOGUEIRA, M. A., **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. **Um Estado para a sociedade civil : temas éticos e políticos da gestão democrática.** São Paulo: Cortez, 2004.

NUNES, E., **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF: ENAP, 2003.

OLIVEIRA, F. **A crítica à razão dualista – O ornitorrinco.** São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, I. M., **Assistência Social Pós-Loas em Natal: a trajetória de uma política social entre o direito e a cultura do atraso**. 2005. Tese (Doutorado em Serviço Social). PUC/São Paulo.

PARO, V. H., **Administração escolar: introdução crítica**. 14ª edição. São Paulo: Cortez, 2006.

PAULA, A. P. P. de., **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2ª edição, 1985.

SANTOS, W. G. dos. **A política social na ordem brasileira**. 2ªed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SILVA, A. P. O.; VIEIRA, P. A. do N.; PAIVA, S. M. de.; ARNOUT, T. de T., **Política de Assistência Social: implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios de pequeno porte I – Lima Duarte e Simão Pereira**. Trabalho de Conclusão de Curso, Juiz de Fora: UFJF, 2008.

SOARES, L. T., **O desastre social**. Coleção Os porquês da desordem mundial - mestres explicam a globalização ; São Paulo: Record, 2003.

SOUZA FILHO, R., **Apontamento sobre o materialismo dialético**. In: LIBERTAS. Revista do Serviço Social/UFJF, vol.2, nº 2. 2002. vol.3, nº 1 , nº. 2. 2003. Juiz de Fora: Ed. UFJF. 2003.

\_\_\_\_\_, **O fenômeno burocrático e a universalização dos direitos**. In: LIBERTAS. Revista do Serviço Social/UFJF, Vol. 4/5, n. especial, jan/dez2004, jan/dez2005. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2004/2005.

\_\_\_\_\_, **Estado, Burocracia e Patrimonialismo no desenvolvimento da Administração Pública Brasileira**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Escola de Serviço Social/UFRJ, 2006.

\_\_\_\_\_, et alli (2011). **Política de Assistência Social no contexto neoliberal: desafios da implementação do SUAS** In: Moljo, C.B. e Duriguetto, M.L. SUAS, Organizações da sociedade civil e Serviço Social: uma análise da realidade Juiz de Fora. Juiz de Fora. Editora UFJF (no prelo).

\_\_\_\_\_, **Gestão pública e democracia: a burocracia em questão**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011.

SPOSATI, A.; FALCÃO, M. do C., **A assistência Social Brasileira: Descentralização e municipalização**. São Paulo: Educ, 1990.

STEIN, R. H., **A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórica- conceitual)**. Revista Serviço Social e Sociedade, nº 54, p. 75- 96, São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_, **A descentralização político- administrativa na Assistência Social**. Revista Serviço Social e Sociedade, nº 59, p. 24- 46, São Paulo: Cortez, 1999.

\_\_\_\_\_, **Organização e gestão das políticas sociais no Brasil - Implementação de Políticas Sociais e descentralização político-administrativa**. In: Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo III: Política Social. Brasília: UnB- CEAD/ CFESS, 2000.

TORRES, M. D. de F., **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

VIANNA, M. L. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998.

YAZBECK, M. C. **A política social brasileira nos anos 90: A refilantropização da questão social**. Cadernos Abong/CNAS, 1995.

\_\_\_\_\_. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Editora Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. **O Serviço Social como especialização do trabalho coletivo**. In: CEFESS/ ABEPSS/ CEAD/ UNB (orgs.). Capacitação em Serviço Social e Política Social. Brasília: CEAD, 1999.

\_\_\_\_\_. **As ambigüidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS**. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, nº77, 2004.

\_\_\_\_\_. **Assistência Social na prática profissional: histórias e perspectivas**. In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2006, nº 85.

WEBER, M. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**. In: Cohn, Gabriel. Weber. São Paulo, Ática, 1986.

\_\_\_\_\_, **Economia e Sociedade**. Vol I. Brasília, UNB, 1999a

\_\_\_\_\_, **Economia e Sociedade**. Vol II. Brasília, UNB, 1999b