

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

Sabrina Silva Rodrigues de Almeida

***O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FOCO: UMA ANÁLISE DA
GESTÃO NA PERSPECTIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA***

JUIZ DE FORA

2015

Sabrina Silva Rodrigues de Almeida

*O Sistema Único de Assistência Social em foco: uma análise da gestão na perspectiva da
Administração Pública Democrática*

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho

JUIZ DE FORA

2015

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Almeida, Sabrina Silva Rodrigues de.

O Sistema Único de Assistência Social em foco : uma análise da gestão na perspectiva da Administração Pública Democrática / Sabrina Silva Rodrigues de Almeida. -- 2015.
278 f. : il.

Orientador: Rodrigo de Souza Filho

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2015.

1. Administração Pública. 2. Neoliberalismo. 3. Política de Assistência Social. I. Souza Filho, Rodrigo de, orient. II. Título.

SÓ DE SACANAGEM!

Meu coração está aos pulos!

Quantas vezes minha esperança será posta à prova?

Por quantas provas terá ela que passar? Tudo isso que está aí no ar, malas, cuecas que voam entupidas de dinheiro, do meu, do nosso dinheiro que reservamos duramente para educar os meninos mais pobres que nós, para cuidar gratuitamente da saúde deles e dos seus pais, esse dinheiro viaja na bagagem da impunidade e eu não posso mais.

Quantas vezes, meu amigo, meu rapaz, minha confiança vai ser posta à prova?

Quantas vezes minha esperança vai esperar no cais?

É certo que tempos difíceis existem para aperfeiçoar o aprendiz, mas não é certo que a mentira dos maus brasileiros venha quebrar no nosso nariz.

Meu coração está no escuro, a luz é simples, regada ao conselho simples de meu pai, minha mãe, minha avó e os justos que os precederam: "Não roubarás", "Devolva o lápis do coleguinha", "Esse apontador não é seu, minha filha". Ao invés disso, tanta coisa nojenta e torpe tenho tido que escutar.

Até habeas corpus preventivo, coisa da qual nunca tinha visto falar e sobre a qual minha pobre lógica ainda insiste: esse é o tipo de benefício que só ao culpado interessará. Pois bem, se mexeram comigo, com a velha e fiel fé do meu povo sofrido, então agora eu vou sacanear: mais honesta ainda vou ficar.

Só de sacanagem! Dirão: "Deixa de ser boba, desde Cabral que aqui todo mundo rouba" e vou dizer: "Não importa, será esse o meu carnaval, vou confiar mais e outra vez. Eu, meu irmão, meu filho e meus amigos, vamos pagar limpo a quem a gente deve e receber limpo do nosso freguês. Com o tempo a gente consegue ser livre, ético e o escambau."

Dirão: "É inútil, todo o mundo aqui é corrupto, desde o primeiro homem que veio de Portugal".

Eu direi: Não admito, minha esperança é imortal. Eu repito, ouviram? Imortal! Sei que não dá para mudar o começo mas, se a gente quiser, vai dar para mudar o final!

(Elisa Lucinda)

AGRADECIMENTOS

Por mais palavras que eu esboce neste espaço jamais terei condições de verdadeiramente exprimir os sentimentos que tomam conta de mim nesse momento e que me fazem ser eternamente grata. Assim, essa memória impressa é apenas um pequeno registro para grifar algumas pessoas que não poderiam deixar de serem citadas enquanto parte integrante desse processo.

Primeiramente a DEUS, que apesar de todos os conflitos existenciais e doutrinários, nunca deixou de ser uma certeza viva em meu coração. Obrigada Senhor por ter me guiado em cada passo dessa trajetória e alimentado minha fé, mesmo quando eu considerava impossível seguir. Como já dizia a canção: *“Anda com fé eu vou que a fé não costuma faiá...”*

Ao Adriano, sem o qual, nada disso seria possível. O que você, *Solo*, fez por mim foi muito mais do que um marido faria... Agradeço os lanches nos momentos em que a reflexão era profunda e não podia ser interrompida, as contribuições nas eternas leituras de revisão, o acalanto nos momentos de desespero, a paciência quando nem eu mesma me aguentava, por compreender SEMPRE minhas ausências, por se tornar durante todo esse tempo o “dono de casa” sem NUNCA reclamar da sobrecarga que foi sendo imposta à você. Sei que abdicou de muitas coisas para ser não só o meu suporte, mas para ser TUDO que eu precisava para caminhar. Já te disse e repito espero poder retribuir ao menos um pouco dessa doação INCONDICIONAL que você teve por mim... *Solo* saiba que tenho uma alegria inenarrável por ter encontrado uma pessoa como você e me orgulho do amor que construímos a cada dia, pois sei que algo como o que temos é raro... É mais do que um amor é um encontro de almas...

Aos meus pais, Antônio e Matildes por exaustivamente compreenderem minha distância e por tentarem, cada um a seu modo, me ajudar, mesmo quando as palavras faltavam... Né pai? E o que dizer a você mãe amada, que teceu inúmeras rezas para a filha não enlouquecer (rs, rs, rs) e sempre buscava uma forma de contribuir com lanchinhos deliciosos e palavras de afago. Dedico especialmente a vocês a conquista de mais essa jornada, pois ela é resultado dos vários anos de luta e sacrifício que vocês fizeram ao longo da minha formação, abdicando dos próprios sonhos para que eu pudesse realizar os meus... AMO VOCÊS!

A minha amada irmã, Taiara, que também é uma pessoa de doação incondicional. Obrigada por todas as contribuições... diretas e indiretas... O que seria de mim sem você? Até mesmo para comprar aqueles presentes que o tempo apertado não me permitia fazer... O

sentimento que nos une, você sabe, é muito mais que fraternal, você é minha companheira e minha filhotinha. Sem você, Tatá, a vida seria vazia...

A minha avó, tios, primos, cunhadas, cunhado, sobrinhos e amigos que de alguma forma me fortaleceram nessa jornada, seja pelos conselhos, pelo carinho, pelas broncas, pelas orações ou simplesmente por me escutarem... Mesmo quando eu falava de coisas que para vocês não fazia o menor sentido...

As minhas pequenas riquezas Giovana e Laura, afilhadas do meu coração e que tornaram os momentos difíceis mais doces, fazendo parecer que tudo era uma grande brincadeira...

As crianças do Lar de Laura que dentro de tão pouco tempo se tornaram tão parte de mim e acalmaram meu coração nos dias de maiores angústias. Também a Andrea pela parceria e compreensão, que além de olhar para a minha condição de trabalhadora se preocupou com o meu eu. Saiba que você me propiciou um suporte imprescindível nesta fase final.

Aos estimados colegas do Mestrado, onde foi possível fazer trocas de grande valor teórico, mas principalmente de afetos, especialmente a Jú e a Fernanda. Foi muito bom conviver com vocês e espero que a amizade siga...

Aos professores, funcionários do Mestrado e a CAPES que me possibilitou o recurso material para o desenvolvimento do estudo.

Ao subsecretário da Secretaria de Desenvolvimento Social, Rogério Rodrigues, e ao próprio secretário, Flávio Cheker, pela acolhedora disponibilidade em fornecer os documentos. Sem esses atores não poderia ter acesso ao rico material empírico que me deu o aporte necessário para a construção da pesquisa.

Ao professor Claudio e a professora Viviane por comporem minha banca e pelas frutíferas contribuições nesta produção. Ter pessoas tão gentis e atenciosas como vocês já enriquece qualquer discussão.

Ao professor Rodrigo pela orientação, por me instigar as constantes reflexões e pelo suporte fornecido no desenvolvimento da dissertação.

Enfim, agradeço a VIDA... pois, simplesmente o fato de ter acordado todos os dias com saúde para redigir cada linha deste trabalho já é um motivo para a GRATIDÃO!!!

Agradecer... Como será possível?

RESUMO

A presente dissertação visa promover uma reflexão crítica acerca da organização administrativa da Política de Assistência Social, tendo em vista a particularidade do município de Juiz de Fora. Ao tomar como referência primeira a categoria marxista da historicidade se faz necessário elencar que a trajetória do desenvolvimento da administração do Estado brasileiro se processou por meio da amálgama formada entre a burocracia e o patrimonialismo. Tal fusão deve ser compreendida como fruto da inserção subordinada do país no contexto mundial e do próprio contexto interno de alianças das classes dominantes para exclusão das classes subalternas na participação do Estado. Acrescenta-se a essa organização as especificidades da assistência social brasileira marcada pelo clientelismo, pela lógica do favor e pela omissão estatal em reconhecê-la como política de direito. Não obstante, o processo de redemocratização do país, a Constituição Federal de 1988 e a LOAS colocaram a assistência social em outro patamar, afirmando-a como direito social pertencente a Seguridade Social brasileira, mas que paradoxalmente, foi interpelada pela introdução do neoliberalismo, pelo processo de contrarreforma do Estado e pela ênfase no discurso gerencial. Tal tensionamento, agravado no florescer dos anos dois mil, também se deparou com os novos marcos regulatórios da política de assistência social que engendraram possibilidades democráticas para sua estruturação, bem como permitiram pela primeira vez a garantia de um aparato público, materializado pelo SUAS. Frente ao esse contexto contraditoriamente adverso é que o objetivo geral deste trabalho consistiu em investigar se o direcionamento da gestão municipal do SUAS tem contribuído para uma administração democrática ou reafirmado as protoformas minimalistas e regressivas apregoadas pela reestruturação capitalista, considerando-se nesse ínterim, os traços patrimonialistas que particularizam a realidade do município. O caminho metodológico consistiu em, por meio do método materialista dialético, extrair da totalidade concreta as categorias centrais do estudo para empreender a análise dos documentos obtidos. Para tanto, o conteúdo analisado foi confrontado com as reflexões elencadas nos capítulos I e II, assumindo uma clara postura teórico-metodológica de traçar a interlocução com os dados a partir da defesa do aprofundamento de direitos. Assim, o texto buscou demonstrar os avanços apresentados por este sistema na realidade local e o revés neoliberal que tem tensionado esse delineamento.

Palavras-Chaves: Administração Pública. Neoliberalismo. Política de Assistência Social

ABSTRACT

This present work has as a goal promoting a critical reflection regarding the administrative organization of the Social Assistance Policy, particularly the town of Juiz de Fora. As we first take the historical Marxist category, it is necessary to elicit that the journey of the Brazilian public administration development was processed over the created amalgam between bureaucracy and patrimonialism. Such a fusion must be understood as a result of the subordinate inclusion of the country worldwide and of its own internal context of the dominant classes' alliances. This way, we can exclude lower classes of being part of the State participation. To this type of organization are added Brazilian social assistances singularities marked by patronage, trading favors and the State that omits not recognizing it as the right policy. Not far from the redemocratization of the country process, the Federal Constitution of 1988 and the Organic Law of Social Assistance have put the social assistance in another level, assuring it as a social right belonging to a Brazilian Social Security but at the same level, was challenged by the introduction of the neoliberalism, by the counter reformation of the State process and the emphasis on the managerial speech. Such tension, aggravated in the beginning of the year two thousand, had also faced the new regulatory milestones of the Social Assistance Policy which engendered democratic possibilities for its growth as it allowed, for the first time, a guarantee of a public apparatus, embodied by Single System of Social Assistance. Based on this adverse context, the goal of this work consisted in investigate if the town S.S.S.A. management has been contributing for a democratic administration or reassuring the minimalist elements vaunted by the capitalistic restructure, considering in-between, traces of patrimonialism that show some singularities of the reality of a town. The methodological approach, by using dialectical materialist method, consisted in extract all central and concrete categories of the study to focus on the analysis of the documents acquired. To do so, this analyzed content was faced with the reflections elicited in chapters I and II taking a theoretical and methodological behavior of listing this interaction with the data from the deepening rights defense. Thus, the text tried to demonstrate the advances showed by this local reality system and the neoliberal deadlock that makes this conformation tense.

Keywords: Public Administration. Neoliberalism. Social Assistance Policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Evolução do quantitativo de beneficiários do PBF e BPC em Juiz de Fora..	179
Gráfico 02 – Evolução do Quadro de Servidores por Vínculo de Trabalho (2008 - 2014).	216
Gráfico 03 – Perfil Servidores SDS por área de formação (nível superior).....	217
Gráfico 04 – Evolução de Servidores por Vínculos Estáveis e Não Estáveis SAS/SDS....	231
Gráfico 05 – Entidades da REDE SUAS (2011 - 2014).....	239
Gráfico 06 – Resoluções CMAS de Juiz de Fora (2009 - 2014).....	254

LISTA DE MAPAS E ORGANOGRAMAS

Mapa 01 – Municípios Limítrofes a Juiz de Fora.....	174
Mapa 02 – Regiões de Planejamento do município de Juiz de Fora segundo PDDU/2000	175
Organograma I – Secretaria de Política Social.....	188
Organograma II – Secretaria de Desenvolvimento Social.....	200
Organograma III – Secretaria de Assistência Social.....	201

LISTA DE QUADROS

Quadro I – Panorama da Política Social no Brasil no período de 1930 – 1963.....	101
Quadro II – Institucionalização do SUAS em 2005 e o panorama municipal.....	191
Quadro III – Censo SUAS 2014 – SDS/PJF.....	220

LISTA DE TABELAS

Tabela A – Evolução do quantitativo de beneficiários do PBF e BPC em Juiz de Fora.....	179
Tabela B – Perfil Servidores SDS por Vínculo/ Escolaridade.....	216
Tabela C – Síntese dos Dados de Recursos Humanos do SUAS em Juiz de Fora.....	227
Tabela D – Convênios de Programas, Projetos e Serviços na área da Assistência Social executados com recursos do FMAS no ano de 2008.....	238
Tabela E – Instituições inscritas no CMAS e período de sua fundação.....	239
Tabela F – Levantamento das Resoluções CMAS/JF (2009 - 2014).....	253

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS	Área de Especial Interesse Social
AMAC	Associação Municipal de Apoio Comunitário
ADH	Atlas do Desenvolvimento Humano
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSP	Benefício para Superação da Extrema Pobreza
CAP's	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
CPS-UFJF	Centro de Pesquisa Social da Universidade Federal de Juiz de Fora
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializados de Assistência Social
CRR/UFJF	Centro de Referência sobre drogas da Universidade Federal de Juiz de Fora
CBF	Conselho do Bolsa Família
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CMAS/JF	Conselho Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora
CMCSPBF	Conselho Municipal de Controle Social do Programa Bolsa Família
COMTRABES	Conselho Municipal de Trabalho e Bem-Estar Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
COREAS/JF	Conselhos Regionais de Assistência Social de Juiz de Fora
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CF/1988	Constituição Federal Brasileira de 1988
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DAGI	Departamento de Avaliação e Gestão da Informação
DEIN	Departamento de Execução Instrumental
DPB	Departamento de Proteção Básica
DPE	Departamento de Proteção Especial
DISQ	Departamento de Inclusão Socioproductiva e Qualificação Profissional

DPDH	Departamento de Políticas para a Pessoa com Deficiência e Direitos Humanos
DRAC	Departamento de Regulação e Acompanhamento de Convênios
DRAS	Departamento de Regulação e Acompanhamento da Rede SUAS
DTR	Departamento de Transferência de Renda
DRU	Desvinculação das Receitas da União
DPS	Diretoria de Política Social
EMCASA	Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora
EUA	Estados Unidos da América
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FSS	Faculdade de Serviço Social
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUNALFA	Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage
FAPEMIG	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais
FEBEM	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
GAC	Grupo de Ação Comunitária
IAP's	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IPES	Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPASE	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
JK	Juscelino Kubitscheck
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
LOS	Lei Orgânica de Saúde

MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPE	Ministério Público Estadual
MLP	Modelo Liberal Periférico
ND	Nacional-Desenvolvimentismo
NOB	Norma Operacional Básica
NOB – RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
OCDE	Organização da Comunidade Econômica Européia
ONG	Organização Não-Governamental
OS	Organização Social
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PFL	Partido da Frente Liberal
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PCCS	Plano de cargos, carreiras e salário
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
Plano JF	Plano Estratégico para a cidade de Juiz de Fora
Plano 10	Plano Nacional Decenal da Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PUC	Pontifícia Universidade Católica
PJF	Prefeitura Municipal de Juiz de Fora
PGM	Procuradoria Geral do Município
PBF	Programa Bolsa Família
PCS	Programa Comunidade Solidária
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROCAD	Programa de Cooperação Acadêmica
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Pública
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIS	Programa de Integração Social
PL	Projeto de Lei

PROPESQ/UFJF	Pró-reitoria de Pesquisa da Universidade Federal de Juiz de Fora
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAEIF	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
RP	Regiões de Planejamento
SAA	Secretaria de Agropecuária e Abastecimento
SAS	Secretaria de Assistência Social
SDEER	Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Geração de Emprego e Renda
SDS	Secretaria de Desenvolvimento Social
SEDESE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SAGI	Secretaria de Gestão e Avaliação da Informação
SPGE	Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica
SPS	Secretaria de Política Social
STBES	Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social
SME	Secretaria Municipal de Educação
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SIMSUAS	Sistema de Informação e Monitoramento do Sistema Único de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SSUASIS	Subsecretaria de Gestão do SUAS e Inclusão Socioproductiva
SSVM	Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento da Assistência Social
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNE	União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	14
1 FUNDAMENTOS PARA A ANÁLISE DA GESTÃO PÚBLICA.....	21
1.1 Administração Geral, Burocracia e Racionalidade: determinações centrais da Administração Pública Democrática.....	21
1.2 Teorias Organizacionais e gerencialismo: algumas problematizações preliminares para a administração pública democrática da política de assistência social.....	38
1.3 Patrimonialismo, Burocracia e contrarreforma do Estado brasileiro: o engodo da realidade nacional para a garantia da política pública de assistência social.....	51
2 A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA SOB A ÉGIDE DO PACTO DOMINADOR EXCLUDENTE E A PARTICULARIDADE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	70
2.1 Notas proemiais sobre as políticas sociais e sua introdução no Brasil.....	70
2.2 De Vargas a autocracia burguesa: a consolidação das políticas sociais e o descaso com a política pública da assistência social.....	84
2.3 Da Constituição Federal de 1988 ao redelineamento no marco dos anos 2000: a tensão para a efetivação da política de assistência social frente aos ajustes do capital.....	118
3 A CONSOLIDAÇÃO DO SUAS NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA NA CENA CONTEMPORÂNEA.....	163
3.1 Caminho Metodológico.....	163
3.2 Breve caracterização do município de Juiz de Fora.....	172
3.3 Contextualização da Política de Assistência Social no município de Juiz de Fora.....	181
3.4 A organização institucional-administrativa do SUAS em Juiz de Fora.....	198
3.5 O Quadro de Recursos Humanos do SUAS em Juiz de Fora.....	213
3.6 A Relação Público e Privado no SUAS em Juiz de Fora.....	235

CONSIDERAÇÕES FINAIS: entraves e avanços para o SUAS em Juiz de Fora na perspectiva de democratização.....	256
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	263
ANEXOS	273
ANEXO I: Carta de Solicitação de liberação de documentos institucionais.....	273
ANEXO II: Termo de liberação de documentos institucionais.....	275
ANEXO III: Estrutura Organizacional da SDS definida no art. 2º da Resolução nº80/2013 que introduziu as Supervisões.....	277

APRESENTAÇÃO

A motivação para o desenvolvimento da presente dissertação advém da íntima vinculação que há alguns anos venho estabelecendo com a área da assistência social. É mister destacar que desde a graduação o debate da Política de Assistência Social faz parte das minhas problematizações. A primeira interlocução se deu, através de um projeto de iniciação científica, cujo objetivo consistia em estudar a gestão da política de assistência social nos municípios de pequeno porte da Zona da Mata Mineira. Já na condição de profissional, essa ligação se tornou ainda maior, posto que a atuação no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e no Programa Minha Casa Minha Vida, aguçaram minhas reflexões acerca dos impasses da nova configuração da política de assistência social delineada nos primeiros anos do século XXI.

Vale lembrar ao leitor que este novo formato teve como marco regulatório a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) aprovada em 2004 e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), sancionada no ano seguinte. Tais regulamentações atenderam as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003) e traduziram para esta área um conjunto de princípios, diretrizes e objetivos nunca antes experimentados. Nesta direção, o SUAS viabilizou a organização da gestão da política de assistência social, a nível nacional, tendo como equipamentos fundantes os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), na proteção social básica, e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), na proteção social especial. A partir daí imputou-se em todo o território brasileiro o desafio da administração pública criar uma organização institucional que atendesse minimamente aos requisitos legais postos, o que demandou estruturar a gestão do Estado num campo historicamente relegado.

Em relação a experiência profissional na área, compete ressaltar que, especificamente, sobre o espaço sócio ocupacional do CRAS, a atuação se deu em dois municípios com características extremamente diferentes, bem como processos de desenvolvimento do SUAS, igualmente distintos. Já em relação ao Programa Minha Casa, Minha Vida, se faz pertinente registrá-lo, pois a forma como este programa foi estruturado pela Prefeitura Municipal de Juiz de Fora (PJF), entre os anos 2012 e 2013, fez com que meu fazer profissional continuasse vinculado a gestão da política de assistência social. Assim, essa pequena digressão pelo

caminho acadêmico e profissional¹ percorrido almeja evidenciar que pelo acúmulo teórico-prático propiciado a assistência social se tornou a área que mais influenciou no meu despertar enquanto assistente social e pesquisadora. Somado a isso, é oportuno salientar que a intervenção em diferentes espaços sócio ocupacionais, porém interligados a gestão da mesma política pública, possibilitou que sob diferentes ângulos as inquietações empiricamente suscitadas fossem paulatinamente reforçadas.

Apesar da atuação ter se dado no campo interventivo, o despertar por estudar a gestão foi aguçado por perceber o quanto a separação entre planejamento e atuação, além de não privilegiar uma estruturação dos serviços mais concernente com os anseios da população, também prejudica o planejamento e desenvolvimento do processo de trabalho destinado a participação das classes subalternas. Ademais, vale destacar que no decorrer do exercício profissional, se observou uma forte preocupação com o aspecto quantitativo das ações incidindo diretamente na qualidade da atenção a população usuária e no processo de análise da realidade a ser trabalhada. Por conseguinte, o resultado dessa equação terminava por concretizar ações consideravelmente imediatistas e com baixa possibilidade crítico-reflexiva por parte do conjunto de trabalhadores do SUAS.

A partir dessas considerações se pode dizer que houve um conjunto de determinações que instigou a necessidade de se promover maiores aproximações com o debate da gestão. Tal inquietação se justifica pelo fato de que a ampliação na concepção e no trato político-institucional relativo à assistência social no Brasil foi paradoxalmente interpelado pelas propostas de reformatação do Estado – pautadas no gerencialismo – que emergiram no cenário nacional durante os anos de 1990. Dentro desse quadro, partimos do princípio ético-político de ampliação e consolidação da cidadania com vistas à garantia de direitos das classes trabalhadoras e inserimos nosso estudo como um dos inúmeros desafios colocados à todos

¹ A atuação Profissional mencionada sobre o CRAS se refere aos municípios de Leopoldina – MG (51.130 habitantes de acordo com levantamento IBGE/2010) e Juiz de Fora – MG (516.247 habitantes de acordo com levantamento IBGE/2010). De acordo com as normativas do SUAS o município é classificado por níveis de gestão: Gestão inicial=> municípios que atendam a requisitos mínimos, como a existência e funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de assistência social, além da execução das ações da Proteção Social Básica com recursos próprios. Gestão básica=> o município assume, com autonomia, a gestão da proteção social básica. Gestão plena => o município passa à gestão total das ações socioassistenciais. (Proteção Social Básica e Especial de Média e Alta Complexidade). Além disso, a capacidade de atendimento dos equipamentos é definida com base no número de habitantes do município e número de famílias e a partir dessas variáveis a cidade é habilidade como: *Pequeno Porte I, Pequeno Porte II, Médio Porte, Grande Porte* ou *Metrópole*. Assim, nos dois municípios citados temos que, o primeiro é habitado como porte médio e o segundo como porte grande, sendo que ambos são classificados como gestão plena. (Para maiores informações consultar: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ Secretaria Nacional de Assistência Social/ Departamento de Gestão do Suas/ Coordenação Geral de Regulação da Gestão Intergovernamental).

aqueles que tem como preocupação a construção de práticas administrativas contra hegemônicas fundadas na perspectiva de democratização.

Dessa forma, **o objetivo geral desta dissertação consistiu em examinar se a ordem administrativa tem contribuído para o fortalecimento de uma Administração Pública Democrática tendo como enfoque o Sistema Único de Assistência Social no município de Juiz de Fora no período de 2009 a 2014.** Tal objetivo foi caucionado na hipótese de que *existe uma propensão da gestão municipal vincular suas ações ao SUAS e estruturar a organização administrativa combinando concepções/práticas herdadas da trajetória da assistência social com o imperativo neoliberal.* Isto é, a representação inicial do objeto nos apontava para uma tendência do SUAS ser implantado no município mediado pela perspectiva gerencialista de gestão e pela concepção minimalista de política social do Estado neoliberal, denotado um processo ainda mais negativo para a política de assistência social na perspectiva democrática. De tal modo, o caminho delineado ao longo do estudo nos possibilitou também promover uma aproximação com a direção que tem prevalecido na condução da gestão municipal da política de assistência social na cena contemporânea, conforme apresentamos nas laudas que compõem este trabalho.

À luz do objetivo que norteou a produção desta dissertação, buscamos compreender o desenvolvimento da política de assistência social intrinsecamente associado à interpelação da organização administrativa da PJJ, tomando como pressuposto que “o tratamento do tema referente à gestão deve ser realizado inserindo-o no campo da política como questão pública, resgatando a articulação dialética entre política/finalidade e utilização de recursos/meios/técnica” (SOUZA FILHO, 2011, p.16). Sob essa acepção, o estudo que desenvolvemos não se furtou a complexidade e contraditoriedade que envolve a relação entre burocracia, democracia e Estado e, por isso, optamos por examinar a organização administrativa, uma vez que por meio desta é possível identificar as perspectivas que concretizam a execução da política. Logo, o tratamento citado pelo autor iluminou os questionamentos e reflexões críticas acerca das possibilidades de avanço do SUAS frente ao contexto de flexibilização do Estado para o quadro das políticas sociais.

Nesse sentido, para construir o caminho de estudo e investigação acerca do objetivo proposto, no primeiro capítulo— *Fundamentos para a análise da Gestão Pública*— abordamos os alicerces essenciais para a edificação de uma administração pública democrática. Para tanto, partimos da abordagem do conceito de administração geral formulado por Vitor Paro, onde o autor demonstra a importância da administração em seu sentido genérico como forma ontológica de organização social dos homens. Também neste autor alçamos o contraponto da

administração capitalista como uma das expressões socialmente determinada da administração geral, a qual incute o homem como o próprio objeto a ser administrado. Dessa maneira, para aprofundar a compreensão das especificidades da administração capitalista contamos fundamentalmente com as formulações da tradição marxista e de Souza Filho, por onde canalizamos o esforço de discorrer sobre a noção de “universalidade” do Estado, racionalidade e dominação como determinações centrais da Burocracia. Dentro dessa discussão fizemos as mediações elencadas pelo último autor para demonstrar em que medida essas determinações podem favorecer e sob que aspecto elas se constituem como um limite para a administração pública democrática.

De posse dessas categorias chegamos às discussões contemporâneas sobre as teorias organizacionais e fundamentalmente o gerencialismo como forma de administrar o Estado. A finalidade consistiu em, por intermédio das análises de Gurgel, desnudar a influência da ideologia e da consciência social para a construção dessas teorias e a não neutralidade axiológica ao assumir tais perspectivas de gestão. Assim, avançamos nessas problematizações para demonstrar a influência dessas teorias a partir da crise dos anos de 1970 enquanto expressão fundamental do direcionamento da classe dominante e que em sua essência não destituiu a burocracia. Para tanto, contando com as contribuições de Souza Filho, Paula, Nogueira e demais autores pertinentes ao enfoque traçado, evidenciamos as especificidades da administração pública e o gerencialismo enquanto uma mediação que contribuiu na destituição dos direitos sociais no bojo do ideário neoliberal.

Dando prosseguimento a essas interconexões, consideramos pertinente abordar as especificidades da contrarreforma do Estado brasileiro e a denominada reforma gerencial como uma das dimensões dessa totalidade social, matizada pelo contexto de reestruturação capitalista do centro para a periferia. Nesse ínterim, a fim de esclarecer as particularidades da administração pública brasileira, num primeiro momento enfocou-se a tese da imbricação de Souza Filho e da bifrontalidade em Nogueira para explicitar o pacto dominador excludente que inviabilizou ao longo da trajetória das políticas sociais uma constituição orgânica, ampla e assentada em prerrogativas democratizadoras.

Assim, partimos para o contexto das contrarreformas iniciadas em 1990 e aprofundadas no governo Lula e Dilma. O intuito consistiu em chamar atenção para o fato de que o discurso gerencial visou realizar a flexibilização apenas dos pontos que dificultavam a efetivação das propostas de transnacionalização da economia. Isto é, através de um leque de autores tais como Behring (2008), Filgueiras e Gonçalves (2007), Mota (2010), e outros, enfatizamos que o movimento empreendido pela administração pública brasileira buscou

combinar flexibilização para a área social e centralização burocrática para os setores estratégicos ao ordenamento neoliberal. Em linhas gerais, este percurso almejou salientar que tais proposições tornaram a administração pública democrática e direcionada ao aprofundamento de direitos, algo ainda mais longínquo.

Perseguindo o objeto de estudo, no segundo capítulo – *A construção histórica da política social brasileira sob a égide do pacto dominador excludente e a particularidade da assistência social* –, primeiramente, tracejamos algumas reflexões acerca da politicidade, emancipação política e emancipação humana tomando por base as formulações de Holloway e de Karl Marx, a fim de deixar clarividente para o leitor sob que perspectiva defendemos a ampliação das políticas sociais e nossa ciência sobre os limites que perpassam essa discussão. Feitas essas mediações, apresentamos as determinações centrais que conformaram a organização do Estado brasileiro antes de 1930 para demonstrar a base de constituição do pacto dominador que permeou toda a evolução das políticas sociais, especialmente no que se refere à assistência social.

Em seguida, demarcamos o período de 1930 até 1980 com vistas a explicar a constituição e amadurecimento das políticas sociais dialeticamente atreladas ao movimento de amadurecimento do capitalismo e a emersão monopolista. Desse modo, procuramos evidenciar a reafirmação do pacto excludente no decorrer da complexificação do Estado brasileiro e a utilização da lógica tradicional como forma de administrar a assistência social, reacomodando as articulações ao longo do tempo. Posto isso, discutimos ainda que a racionalização das ações, o crescimento das políticas públicas sociais e o aprofundamento da administração burocrática do Estado brasileiro durante o regime autoritário não alteraram os traços do conservadorismo e da lógica de cidadania invertida e de cidadania regulada para a consolidação de direitos sociais.

Partindo para a conjuntura mais atual tecemos algumas considerações preliminares sobre as proposições do neoliberalismo – enquanto grande fio condutor do processo de reestruturação capitalista internacional – e seu ataque direto ao Estado de Bem-Estar Social. Nesse ínterim, buscando articular a incidência desses preceitos para o particular contexto nacional e os efeitos desse quadro para os direitos sociais assegurados na CF/88. Assim, trouxemos à tona as problematizações entorno da contrarreforma formulada por Bresser-Pereira que direcionou a gestão do Estado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. O intuito consistiu em dar visibilidade aos impasses orquestrados no interior do aparato estatal para o aprofundamento de direitos e que, especificamente, em relação a assistência

social não garantiu sua consolidação de política pública, conforme afiançado pelos preceitos constitucionais e LOAS.

Com essas alusões caucionamos que dentro desse contexto onde emergia – pela primeira vez – as possibilidades efetivas de afirmação da assistência social como política pública de direito, a condução empreendida pela contrarreforma brasileira rearticulou o pacto de dominação sob a égide neoliberal, fazendo com que assistência social permanecesse vinculada a lógica da solidariedade e filantropia. Dando continuidade aos efeitos da contrarreforma para o conjunto das políticas sociais, seguimos para a inauguração dos governos do PT nos anos 2000. Assim, sublinhamos o redelineamento formal-institucional da política de assistência social, promovido pela PNAS e NOB-SUAS, no período, e que mudou a forma de estruturação na área. Diametralmente associado, discorremos sobre a conjuntura extremamente adversa para os avanços desse sistema numa orientação universalista.

Sendo assim, através das reflexões de Carcanholo, Filgueiras e Gonçalves demonstramos que os ajustes realizados intensificaram as “reformas” do governo de FHC, não criando condições estruturais para além do trinômio focalização/privatização/descentralização para a condução das políticas sociais. Porém, avançando no debate, sublinhamos o peculiar trato conferido a assistência social juntamente a desestruturação das políticas de saúde e previdência social dentro do projeto da transnacionalização. Para encerrar esse segundo capítulo, pontuamos, ainda, a priorização dos governos Lula e Dilma para os programas de transferência de renda em contraposição a estruturação do SUAS na direção de aprofundamento de direitos e voltada para perspectiva democrática.

De tal modo, foi possível demonstrar que ao longo de toda a trajetória histórica das políticas sociais brasileiras, manteve-se o pacto dominador e a dificuldade de construir outra direção para a assistência social, embora na cena contemporânea se tenha criado pontos de tensionamento nessa condução. Portanto, para desnudar todos esses elementos do capítulo II, tivemos o aporte de autores tais como: Behring (2008); Couto *et al* (2012); Draibe (1993); Fleury (1991); Iamamoto (2012); Laurell (1997); Mestriner (2001); Netto, (1997); Oliveira (2003); Santos (1979) Souza Filho (2011); Vianna (1998); Yazbek (2007; 2009) entre outras produções relativas ao tema.

Finalmente, o terceiro e último capítulo – *A Consolidação do SUAS no município de Juiz de Fora na cena contemporânea* – direcionou a condensação dessas reflexões teóricas incididas pela pesquisa propriamente dita. Desse modo, apresentamos em primeiro lugar o caminho metodológico que nos guinou na incursão analítica assentado no método materialista dialético de Marx e que através das categorias fundamentais da Totalidade, Mediação e

Contradição nos forneceu o aporte para realizar a análise documental. No segundo momento partimos para a caracterização do município de Juiz de Fora e para a contextualização da política de assistência social na cidade, a fim de apresentar o panorama no qual o estudo se insere, ressaltando os dados e aspectos históricos mais relevantes para o objeto em questão.

Em seguida, partimos para a sistematização e análise dos dados referentes às aos documentos obtidos junto a Secretaria de Desenvolvimento Social/PJF e demais sites oficiais pesquisados, no sentido de explanar como a dimensão da organização se encontra articulada na realidade concreta do SUAS em Juiz de Fora. Dessa forma, enfocamos primeiramente a organização institucional-administrativa, traçando um paralelo entre as mudanças realizadas ao longo dos seis anos foco da análise. Por intermédio, das leis decretos e organogramas analisados tivemos condições de identificar os principais avanços e entraves em termos racionais-legais que vem ajudando a compor o período mais recente da política de assistência social local. A segunda e terceira dimensões da pesquisa – Quadro de Recursos Humanos e Relação Público e Privado – se configuraram como os eixos mais emblemáticos do estudo, pois constatamos que nesses pontos se localizam as maiores fragilidades, do ponto de vista de administração que se proponha democrática, para o SUAS em Juiz de Fora.

Encerrando esta dissertação tecemos as considerações finais sintetizando alguns indicativos sobre as indagações realizadas no caminho metodológico, buscando sinalizar os principais avanços e entraves para a administração municipal do SUAS frente ao cenário identificado no capítulo III. Desse modo, acreditamos que cumprimos ao objetivo traçado no escopo desse trabalho e, mais ainda, registramos algumas contribuições no sentido de direcionar os holofotes para a gestão social enquanto uma forma de reafirmar o compromisso ético-político em favor das classes subalternas. Esta é a tarefa que nos fez assumir o trabalho que ora apresentamos, como guia dessa etapa da formação profissional.

CAPÍTULO I – FUNDAMENTOS PARA A ANÁLISE DA GESTÃO PÚBLICA

1.1 Administração Geral, Burocracia e Racionalidade: determinações centrais da Administração Pública Democrática

Inicialmente, consideramos pertinente situar que para analisar a gestão do SUAS como uma dimensão da administração pública, tomamos como eixo norteador a categoria da Totalidade do método dialético-materialista, onde Garaudy, indica que esta é um momento da contradição. Assim, compartilhamos dos substratos teóricos que caucionam a administração com base na realidade aberta, processual e dinâmica (KOSÍK, 1979), sendo a partir desse prisma de interlocução que se torna possível pensá-la enquanto um mecanismo a ser potencializado no embate entre as classes. A partir dessa postura axiológica buscamos nos afastar das abordagens instrumentais que imputam a administração como algo “tecnicista”, desconectado de reflexão teórica e dotado de autonomia.

Entendendo a administração enquanto processo social e, portanto, intrínseca à contradição das relações sociais, encontramos na dialética a forma mais precisa para conectar a administração a totalidade social. De acordo com Garaudy (1967, p.100) “a dialética é um esforço para racionalizar aspectos complexos do real: o movimento, a contradição, a totalidade”. Essa é a direção que nos impulsiona para compreender o fenômeno administrativo e seu significado na sociedade capitalista que, por intermédio da contradição, cria a possibilidade de fortalecer preceitos emancipatórios.

De posse dessas observações, para introduzirmos as problematizações acerca da administração é preciso situar, em primeiro lugar, que o pensamento crítico clássico (Marx, Engels e mais ainda Gramsci) aponta o desenvolvimento das forças produtivas e a complexificação da sociedade como a mola propulsora para a maior organização do Estado, destinada a manutenção do sistema burguês. Assim, a especialização na divisão social do trabalho e a ampliação do aparato público para mediar o embate capital X trabalho foram paulatinamente exigindo a intensificação da estrutura burocrática para “administrar” as manifestações da questão social. Nesse mote, temos então, a contradição que guia o fulcro da presente dissertação, qual seja: a tensão entre administração enquanto dominação e administração na perspectiva democrática, sendo este o nosso ponto de partida para apreender a gestão do SUAS.

Posto isso, para descortinar esse debate tomamos como referência o percurso teórico-metodológico empreendido pelo educador Vitor Paro (2000), visto que através de suas formulações identificamos as mediações necessárias para referendar a administração enquanto práxis social humana. O citado autor em sua obra "*Administração Escolar: introdução crítica*" demonstra que a administração é uma forma de organização do “esforço coletivo humano” e, enquanto tal é inerente a qualquer tipo de estruturação societária. Dentro de sua proposta analítica, ao abordar o conceito de administração na sua forma mais genérico-abstrata e fundamentando-se especialmente em Marx e Engels, Paro (2000, p.18) considera que em sua essência,

[...] a administração é a utilização racional de recursos, para a realização de fins determinados. Assim pensada, ela se configura, inicialmente, como uma atividade exclusivamente humana, já que somente o homem é capaz de estabelecer livremente objetivos a serem cumpridos.

Desse modo, para o autor é a finalidade que determina os recursos, cabendo à razão fazer a mediação entre os fins e os meios, pressupondo, portanto, uma relação dialética entre ambos, onde a racionalidade tem um sentido muito diferenciado da racionalidade weberiana. Ou seja, na interpretação de base marxista os meios utilizados para uma finalidade democrática não podem ser somente instrumentais e nem vinculados com a dominação. Sob esse entendimento os recursos materiais devem ser potencializados em torno dos dominados, o que perfaz captar a administração enquanto objetivação deste fim e não ao contrário, onde o homem se torna o objeto da administração, como é o caso da administração capitalista.

Em uma análise crítica acerca das visões pragmáticas da administração, Vitor Paro nos alerta para o fato de que reconhecer a utilização da administração tal qual como ela ocorre na atualidade não significa que essa condição seja imutável. Pois, “[...] a atividade administrativa participa das contradições e forças (sociais, econômicas, políticas, culturais, etc) em conflito em cada período histórico e cada formação social determinada”(IBIDEM.:, p.31). Nesse sentido, o autor defende a possibilidade de que a administração seja direcionada para a transformação social, através da “[...] racionalidade das ações humanas num sentido mais amplo (...) colocando-se como questão fundamental a busca de objetivos que atendam aos interesses de toda a sociedade e não de grupos privilegiados [...]” (PARO, 2000 p.57).

Frente a essa proposição, Paro (2000) busca elucidar a intrínseca relação entre administração em seu sentido mais abstrato e o caráter ontológico do trabalho, se utilizando novamente das formulações marxianas acerca da diferença do processo de trabalho do homem

dos demais animais. Nessa trilha de reflexão, o educador pontua que é precisamente porque as atividades do homem possuem caráter teleológico que ele se diferencia dos demais animais. Assim sendo, justamente porque têm objetivos, “[...] o homem precisa utilizar racionalmente os meios de que dispõe para realizá-los. A atividade administrativa é, então, não apenas exclusiva mas também necessária à vida do homem” (PARO, 2000, p.19). Deriva daí a importância da ação administrativa em seu sentido mais geral, porque ela é precisamente a mediação que possibilita ao trabalho se realizar da melhor forma possível. Logo, a administração pode articular-se tanto com a transformação quanto com a conservação social.

Diante disso, concordamos com a visão do autor de que, tendo como fim último à emancipação humana, torna-se imperativo que a racionalização do trabalho, em seu sentido geral, não seja desprezada. Isso porque os conhecimentos técnicos e conceituais são indispensáveis e podem contribuir para “[...] que a atividade administrativa² seja elevada de seu caráter espontaneamente progressista para uma práxis reflexivamente revolucionária” (IBIDEM., p.33). Nessa direção, Paro (2000) sublinha que é fundamental “[...] o conhecimento das condições concretas em que se realiza a administração na sociedade” (IBIDEM), a fim de que se possa articular a dimensão técnico-operativa e a dimensão ético-política dentro das reais condições de cada contexto socialmente determinado.

Destarte, o educador acrescenta que essa práxis reflexiva revolucionária contempla dois níveis de práxis humana, ou seja, envolve a *práxis criadora* e a *práxis reiterativa*. Sob esse entendimento, a administração em seu conceito geral entendida enquanto práxis humana pressupõe a coexistência da *administração criadora* com a *administração reiterativa*. De acordo com os grifos de Paro (2000, p.28),

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 (grifos nossos).

Todavia, o educador ressalta que, apesar de todo o conteúdo criativo e potencialmente emancipatório, não podemos negar que a “[...] administração tem servido historicamente como instrumento nas mãos da classe dominante para manter o *status quo* e perpetuar ou

² Cabe esclarecer que Paro (2000) pontua a existência de duas formas de prática administrativa que estão relacionadas ao grau de consciência: *Espontânea*, isto é, aquela com baixo ou quase inexistente grau de consciência, que utiliza os recursos de maneira racional, porém de modo a atender às necessidades mais imediatas do processo prático. Já a *Reflexiva* consiste na utilização racional dos recursos, aliada ao alto grau de consciência da racionalidade do processo (marca o caráter progressista da administração).

prolongar ao máximo seu domínio” (PARO, 2000, p.32). Sob essa acepção, o tratamento materialista-dialético empreendido pelo autor o faz apontar que assim como as relações sociais expressam o modo dos homens se organizarem para produzir, igualmente, a administração enquanto dimensão superestrutural vai sofrer a preeminência desta determinação fundamental. Por isso podemos falar em administração capitalista.

Consequentemente, na sociedade fetichizada pelo capital o caráter genérico-abstrato da administração é compulsivamente encoberto, pois obter o controle dos dominados implica destituir o caráter progressista que a administração – em seu sentido geral – resguarda. Mais precisamente, ao analisar a gênese e a natureza da administração especificamente capitalista e sua articulação com os interesses dominantes, Paro pontua que a administração passa a ter a função de domínio, cuja finalidade consiste no emprego econômico para fins de expansão capitalista. Então, segundo os grifos contidos na *Administração escolar* temos que,

Como o fim último da produção capitalista é a expansão do capital, pela produção e apropriação da mais-valia, a utilização racional dos recursos, ao visar tal fim, concorre para atender não as interesses da população de modo geral, mas aos interesses daquela parcela da população detentora dos meios de produção; não ao interesse do homem, pensado em sentido genérico e universal, mas ao de alguns homens historicamente determinados, pertencentes à classe dos que tem o privilégio de possuir em suas mãos o poder econômico (PARO, 2000, p.54).

Obviamente para o êxito deste modo de produção, o autor alude que se faz necessária à inversão da relação homem/natureza, onde o recurso humano torna-se a mediação fundamental (através da exploração da sua força de trabalho) para a finalidade da administração capitalista, extraindo a dimensão criativa e afastando as possibilidades emancipatórias. Neste caso, o autor coloca que a racionalidade do trabalho em seu sentido geral é substituída pela *racionalidade funcional* aos interesses capitalistas. Assim, Paro (2000, p.57) adverte: “Entretanto, essa racionalidade funcional, (...) mostra-se insuficiente quando se trata de atender as necessidades humanas em sua globalidade, já que à racionalidade nas partes não garante, por si só, a racionalidade no todo do sistema.”

Por intermédio dessa racionalidade funcional a utilização dos recursos materiais e conceptuais tende a ser cada vez mais destinada ao aumento da eficiência e da produtividade, a fim de propiciar maiores lucros capitalistas. Perante esses pressupostos é que Paro (2000) aponta a divisão entre trabalho manual e trabalho intelectual enquanto elementos essenciais para fixar o homem como recurso/meio do processo. É neste sentido que o papel da gerência

adquire relevância como forma de “coordenar” o esforço humano coletivo direcionado aos fins capitalistas.

Em decorrência disso, o autor acentua que esta dinâmica acaba por promover a separação entre práxis reiterativa e práxis criadora, fazendo com que a práxis reiterativa seja deteriorada, pois ela só “[...] pode ser positiva, na medida em que tem condições de ampliar e multiplicar a práxis criadora” (PARO, 2000, p.68). Desse modo, a tendência é de que as atividades sejam realizadas mecanicamente, se tornando meramente repetições executadas formalmente, incorrendo no risco da burocratização das atividades. Resulta dessa dissociação, o estranhamento do homem ao papel da administração, pois como o trabalhador é consumido em sua função de simples executor de tarefas, a administração é deslocada para um conceito reducionista de controle de atividades.

É nesse processo que podemos entender a ênfase dos estudos da administração capitalista na dimensão técnica em detrimento da política. Pois, “embora esses dois aspectos da administração capitalista estejam indissolúvelmente ligados, (...) apenas as razões técnicas são apresentadas pela teoria administrativa para justificar a burocratização das atividades” (IBIDEM., p.69). Sob essa direção, podemos dizer que as conceituações teóricas acerca da administração se configuram – muitas das vezes – em análises pragmáticas, que para além de demonstrar um caráter fetichizado da administração, se constituem como um recurso ideológico para encobrir a dominação de classe.

Em observância as ponderações acima descritas e concordando com a vertente de análise de Souza Filho (2011), sublinhamos a necessidade de que as dimensões da administração sejam depuradas ao máximo para que a incorporação da racionalidade instrumental e a utilização de recursos/meios não estejam voltadas e comprometidas com as classes dominantes. Em outro termos, se faz imprescindível compreender que a administração envolve determinações muito mais gerais e abstratas do que a imediatividade (KOSÍK, 1976) revela. Por isso mesmo também acreditamos que a linha de raciocínio desenvolvida por Vitor Paro é bastante oportuna para se pensar a perspectiva aqui defendida, buscando exorcizar qualquer tratamento tecnicista ou politicista do tema. Nessa perspectiva, para a conquista de uma sociedade democrática, cuja prioridade seja o homem, é oportuno observar que,

A este respeito, não há porque não aproveitar, da administração existente hoje, aqueles componentes que, sem comprometer os objetivos democráticos e de emancipação das classes dominadas, representem um avanço técnico capaz de auxiliar o homem na consecução de seus propósitos. Parece razoável que, na luta pela emancipação da classe trabalhadora, se deva utilizar não apenas as técnicas e métodos administrativos desenvolvidos

especificamente para esse fim, mas também todos aqueles que existam e que representem uma contribuição técnica útil para tal propósito de emancipação. (...) afinal, numa sociedade verdadeiramente democrática, em que a prioridade é o homem vivendo em colaboração recíproca, sem as marcas da dominação característica da sociedade de classe, continuará havendo, e certamente em maior medida, a necessidade da utilização racional dos recursos com vistas à realização de fins (PARO, 2000, p. 78).

Esses subsídios teóricos do educador nos parecem muito pertinentes para questionar o resignificado da administração do Estado na atualidade. Pois, se buscamos nos apropriar das reflexões de Paro (2000) sobre as determinações universais do ato de administrar em contraposição à teoria burguesa que a restringe aos limites da administração capitalista; também se faz pertinente tracejar as determinações mais específicas que a condicionam dentro do discurso da nova gestão. Nesse sentido, requer necessariamente compreender a burocracia como elemento intrínseco à administração capitalista e que, apesar das adequações contemporâneas, não deixa de ser central para dar continuidade ao projeto societário hegemônico.

Entretanto, perseguindo o objeto de estudo, cabe ressaltar que o fenômeno burocrático dentro da lógica aqui traçada, nos impõe a tarefa de pensá-lo dialeticamente, ou seja, compreendemos a *Burocracia* como o elemento central para promover a adequação do Estado enquanto estrutura de dominação e, ao mesmo tempo, expressão das contradições produzidas pelas lutas entre as classes e frações de classes. Como bem registra Souza Filho (2011, p.41-42),

[...] a burocracia, como um dos elementos de materialidade do Estado expressa também as contradições da sociedade de classes que exige a existência do Estado como estrutura de dominação política. Portanto, a burocracia apresenta-se como uma das mediações entre o Estado e as classes sociais, visando à manutenção da ordem. Nesses termos, a existência da burocracia está vinculada ao Estado e, por conseguinte, à dominação de classe. Entretanto, (...) a burocracia como expressão do Estado capitalista, ou seja, uma sociedade dividida em classes, deve atuar administrando interesses antagônicos para manter a ordem e, nesse sentido, tem que atender a interesses das classes dominadas [...].

Logo, para aprofundar esse tratamento dialético da burocracia que nos permite intencionar uma administração democrática, julgamos procedente questionar, primeiramente, a universalidade administrativa apresentada por Hegel. Embora não utilize esta categoria diretamente, é possível identificar na designação de *classe universal* as conexões do pensamento hegeliano com a função exercida pela burocracia. De acordo com o autor “a

classe universal ou, mais precisamente, a que se consagra ao serviço do governo, tem no universal o fim da sua atividade essencial” (HEGEL, 1997, 279). Assim, a burocracia – enquanto materialização desse serviço do governo – é concebida como a organização dos interesses gerais através da mediação dos interesses particulares. De forma mais apropriada e recorrendo aos próprios grifos de Hegel (1997, p.270) significa:

o serviço do Estado exige o sacrifício das satisfações individuais, e arbitrarias, das finalidades subjetivas, mas reconhece o direito de, no cumprimento do dever, e só nele, obter tais satisfações. Aí reside, neste aspecto, aquela união do interesse particular e do interesse geral que constitui o princípio do Estado e lhe dá a sua solidez interior.

Nesse sentido, o papel da burocracia no pensamento hegeliano aparece como uma corporação³ do tipo especial, cuja atuação articula o singular e o universal. É através dos *funcionários executivos* (servidores públicos/burocratas), que o poder governamental é ao mesmo tempo encarregado de manter o bem universal (através da esfera dos direitos), sem anular o domínio das necessidades particulares – na qual a propriedade privada é a forma de realização objetiva. Logo, nas formulações desse pensador, a “classe universal” teria a tarefa de acolher as demandas e sugestões particulares que provêm das corporações para promover a satisfação das necessidades de modo compatível com o interesse comum.

Assim sendo, temos na matriz hegeliana a aparência da burocracia. Todavia, se faz necessário ressaltar que essa compreensão supraclassista da organização administrativa do Estado não implica em hipótese alguma uma postura *laissezfaireana*. Pois, se por um lado o autor vislumbra a burocracia no sentido *stricto sensu* de conciliadora de interesses; por outro avança ao empreendê-la como aquela que deve também contemplar uma estrutura de Estado voltada para o enfrentamento das desigualdades sociais. Não é, então, ao acaso que Hegel (1997, p.208) diz: “[...] deve o Estado ser considerado tanto mais perfeito quanto menor, em comparação com o que está assegurado de modo universal, for a parte que se abandona à iniciativa do indivíduo e à sua opinião particular.”

Dessa linha de raciocínio desenvolvida por Hegel temos a base para compreender a associação entre burocracia/universalidade e burocracia/manutenção do sistema capitalista. Isto é, na medida em que a administração pública (materializada pela burocracia) atende a

³ Para Hegel, as corporações correspondem a um momento da sociedade civil responsável por aglutinar os interesses entre “pares”, isto é, grupos/associações. Assim, o segmento relacionado ao serviço público também é identificado por Hegel como uma corporação, mas do tipo especial justamente porque faz a interligação dos interesses presentes na sociedade civil. Representa a esfera que vai unir e organizar os direitos e deveres do domínio privado e público.

alguns interesses da população através da constituição de um sistema público de proteção social e garantia de direitos, produz como um de seus efeitos uma aparente estrutura constituída em prol do interesse geral da sociedade (universalidade). Por outro lado, ao realizar esta aparente universalidade também consegue equalizar conflitos e tensões e, conseqüentemente, sobrepõe o particular ao geral (manutenção do sistema capitalista), fortalecendo a expressão de dominação de classe do aparato estatal.

Assim, é importante frisar que “a burocracia responde a uma dada organização social que supõe a existência de dominados e dominantes, social e economicamente falando, ou seja, uma sociedade que não comporta a radicalização e o aprofundamento de direitos” (SOUZA FILHO, 2011, p.41). Portanto, ao intencionar pensar o SUAS como mecanismo de democratização não significa concebê-lo como um sistema de caráter genuinamente popular/trabalhista, pois isto é sabidamente impossível dentro da sociedade de classes e pela própria função de dominação que o sistema político consagra⁴. De posse dessas considerações sobre essa aparente universalidade da burocracia, nossa intenção consiste então em identificar em que medida este sistema pode contribuir para os interesses subalternos e de que forma eles se encontram presentes em sua estruturação.

Ainda em relação à problemática da universalidade burocrática apresentada por Hegel, não podemos deixar de lembrar as pertinentes considerações de Holloway. O referido autor ao analisar a administração pública pontua que esta é uma área dominada pela teoria burguesa e que a teoria marxista, por sua vez, tem se atido a uma visão mais geral do Estado e prestado pouco atenção na literatura burguesa sobre o tema. Assim sendo, mais do que vislumbrar o caráter contraditório da burocracia e a aparente universalidade hegeliana, devemos articulá-las aos questionamentos realizados por Holloway (1982, p.13):

¿ Por qué, entonces, se pretende desarrollar un enfoque marxista de la administración pública? ¿ Por qué preocuparse por los detalles de la organización del estado? ¿ Acaso no basta con señalar que el estado es un estado capitalista y analizarlos vínculos entre estado y capital?

Frente às indagações do autor, pontuamos a necessidade de se pensar a burocracia não somente como uma forma objetiva de promover melhorias imediatas na vida das classes subalternas, mas também como uma discussão estratégica no que se refere ao processo de luta entre o instituído pelo capital e as possibilidades de se instituir

⁴ Para uma abordagem mais apropriada acerca dessa discussão sobre a função de dominação do sistema político vide item 2.1 deste trabalho, onde utilizamos as análises realizadas por Marx para fazer uma abordagem introdutória acerca dos limites do poder político para uma sociedade humanamente emancipada.

outro ordenamento societário. Por isso mesmo, um estudo crítico acerca da administração pública deve ser feito de “baixo para cima”, isto é, o estudo da administração precisa ser devidamente articulado ao contexto social no qual está inserida. Nesse sentido, se temos a partir dos anos 2000 uma ênfase na política de assistência social como forma de enfrentamento da questão social, faz todo sentido analisar sob que aspectos o SUAS pode (ou não) ser favorável ao aprofundamento de direitos face aos embates dos diferentes interesses sociais da realidade local. Novamente nas palavras de Holloway (1982, p. 18) temos então que:

No podemos ver las estructuras administrativas sin ubicarlas nel contexto de las luchas que deben administrar, las luchas a las que responden. Debemos centrarnos en estas luchas si queremos ver el significado de la organización administrativa o del cambio administrativo; no se trata de ver a la administración em sí, sino de ver el “problema” para cuya resolución fue creada, ya que los “problemas sociales” tal cuallos percebe la classe dominante son siempre, en última instancia, la respuesta subjetiva de los oprimidos al verdadero problema de la sociedade: el capitalismo.

Juntamente aos apontamentos referentes a esta necessidade de se articular a organização administrativa ao contexto hodierno, é preciso acrescentar as colocações de Souza Filho acerca do limite estrutural da burocracia. Nessa trilha de raciocínio, ao dissertar sobre o caráter burocrático do Estado, o autor também considera a importância do fortalecimento da autonomia relativa⁵, a fim de extrair da burocracia o que pode ser potencializado para tencionar as estruturas de Estado. Trata-se, portanto, de estabelecer uma orientação de negação-conservação, isto é, negar os aspectos burocratizador, reiterativo e ideológico e conservar a dimensão racional-legal da burocracia (SOUZA FILHO, 2011, p.226). Não obstante, tendo como finalidade última uma sociedade sem classes não se pode perder de vista que “[...] a quebra da burocracia necessita ser realizada, simultaneamente, à destruição do Estado [...]” (IBIDEM., p.69). Essa relação entre extinção do Estado e ruptura burocrática para uma sociedade humanamente emancipada se justifica porque temos a dominação como o elemento central deste arcabouço.

Tais observações remetem ao fato de que “o caráter de dominação presente na burocracia e a racionalidade de sua estrutura são determinações centrais que merecem

⁵ Segundo Souza Filho (2011) a burocracia é dotada de autonomia relativa porque ao materializar uma determinada estrutura de Estado é influenciada pela disputa entre os diferentes projetos societários. Ou seja, sua definição depende tanto da pressão exercida pelas forças sociais em disputa na sociedade civil, quanto da direção empreendida pelo corpo administrativo do Estado (para tanto a proteção ao cargo, através da seleção baseada na competência, é um aspecto fundamental). Este aspecto poderá ser mais bem compreendido nos momento seguinte deste trabalho.

destaque ao se analisar a burocracia” (SOUZA FILHO, 2011, p.42). Sendo assim, é por meio das formulações de Max Weber e da crítica realizada por Souza Filho que buscamos refletir sobre essa articulação. Portanto, sem posturas ortodoxas ou ecléticas esquadrimos as contribuições weberianas fazendo as ponderações necessárias do ponto de vista da abordagem dialético-materialista. Vale lembrar que o sociólogo alemão foi – inegavelmente – o primeiro autor a estudar de maneira sistemática as organizações burocráticas, cuja obra influenciou e influencia vastamente as análises acerca da administração.

Para Weber “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, 1999b, p.193). Dentro dessa lógica de dominação enquanto relação de mando-obediência, a ordem administrativa se afirma por intermédio de um conjunto de normas que procura regular a ação de um grupo de pessoas (WEBER, 1999a). Portanto, para o sociólogo, todo e qualquer espaço coletivo vai envolver hierarquia e poder de dominação. Assim, Weber não identifica a burocracia somente no Estado, mas em diversas instituições: sindicatos, associações, igrejas, partidos, etc.

Nessa direção, as formulações weberianas acerca da dominação estão contidas no que ele denomina como “três tipos puros de dominação legítima” (WEBER, 1999a), quais sejam: *Tradicional, Carismática e Racional-Legal*. A primeira é aquela que fundamenta-se nas tradições, justificadas pela crença na santidade das ordenações e dos poderes senhoriais costumeiros. Seu tipo mais puro é a dominação patriarcal. A ordem administrativa respaldada nesse tipo de dominação será baseada na “lealdade ao senhor” e constituída por relações de pessoalidade.

Já a Dominação Carismática (WEBER, 1999a) acontece em virtude da devoção afetiva diretamente atribuída à pessoa ou aos seus dotes sobrenaturais, heroísmo, revelações, poder intelectual, oratória, dentre outros. Desse modo, obedece-se exclusivamente à pessoa do líder em função de suas qualidades excepcionais. A ordem administrativa baseada nesse tipo de dominação segue na mesma lógica da dominação tradicional, porém com enfoque em uma personalidade específica. Por último, temos a dominação racional-legal. Segundo o autor de *Economia e Sociedade*, esse tipo de dominação está firmado em estatutos (normas) e tem como tipo mais puro a burocracia. Neste caso, obedece-se não à pessoa por sua virtude, mas à regra estatuída. Portanto, está baseada nos princípios da *impessoalidade e legalidade*.

Como podemos observar ao abordar a relação entre ordem administrativa e poder, a contribuição weberiana não atribui centralidade à questão da dominação de classe presente na burocracia. Assim, mesmo reconhecendo que aqueles detentores de maior poder econômico

também exercem maior poder de dominação Weber não questiona a exploração de classe, sua preocupação volta-se para a relação de mando-obediência. Logo, é importante registrar que

[...] diferentemente de Weber, Marx enfoca a questão da dominação na sociedade não pelo caráter de “obediência” que ela evoca, mas pelo caráter político e econômico de classe que ela possui. Por outro lado, convém também ressaltar que Marx não despreza ou minimiza a dominação enquanto relação de mando-obediência, exercida pela burocracia, haja vista a sua valorização da experiência da administração da Comuna de Paris. (...) Ou seja, apesar da questão central da dominação está vinculada à questão da classe e sua superação depender da “libertação econômica do trabalho”, Marx analisa positivamente a estrutura de gestão da Comuna na medida em que ela procura enfrentar a dominação estabelecida na relação mando-obediência presente na organização burocrática, a partir da estruturação da administração, realizada através de mecanismo democráticos (SOUZA FILHO, 2011, p.44).

A exemplo da experiência da Comuna de Paris e das contribuições teóricas de outros autores – como Lenin e Gramsci⁶ – podemos dizer que a denominação weberiana de administração como dominação não é compartilhada pelos autores marxistas que trabalham com o conceito de dominação no sentido mais amplo. Isso significa que embora exista uma estreita relação entre ambas (dominação/administração) e que – de fato – as experiências históricas as tenham conduzido dessa maneira; não implica imputar a inviabilidade da administração em um sentido mais geral. O que queremos enfatizar com isso é que acreditamos ser possível criar outra direção, ou seja, ainda que expresse a dominação, a administração pública pode possuir um caráter mais horizontalizado e diluído. Desse modo, implica a participação dos trabalhadores nos processos decisórios e que, a partir desses canais, pode suscitar para os dominados criar estratégias de tencionar o poder público. Para clarificar o exposto podemos citar as experiências bem sucedidas dos orçamentos participativos existentes na região sul do país, permitindo que a organização do Estado se aproxime mais das demandas das classes subalternas, ainda que isso não signifique nenhum processo revolucionário.

Retornando a visão de Weber podemos dizer que a relação estabelecida pelo autor pode ser compreendida ao considerarmos que suas análises seguem no intuito de demonstrar a administração burocrática é a estrutura adequada ao Estado capitalista, isto é, a forma de dominação que melhor caracteriza o desenvolvimento racional do Estado moderno (WEBER, 1999b). Destarte, para o autor é “a necessidade de uma administração contínua, rigorosa,

⁶ Para uma compreensão mais detalhada da temática vide exposições de Souza Filho (2011, p.44-45).

intensa e calculável criada historicamente pelo capitalismo – não só, mas sem dúvida, principalmente por ele [...]” (WEBER, 1999a, p. 146) que vai requerer uma forma racional de dominação. Detalhando um pouco mais a importância do caráter racional da burocracia para o capitalismo, o sociólogo salienta ainda que,

Do mesmo modo que o capitalismo, em sua fase atual de desenvolvimento, exige a burocracia – ainda que os dois tenham raízes históricas diversas –, ele constitui também o fundamento econômico mais racional – por colocar fiscalmente à disposição dela os necessários meios monetários – sobre o qual ela pode existir em sua forma mais racional (WEBER, 1999a, p. 146).

Frente ao exposto, podemos acrescentar que para Weber a principal característica do capitalismo é racionalização das ações (principalmente a racionalização financeira para fins de expansão capitalista). Nesse sentido, suas formulações também trazem à cena outra determinação central da Burocracia: a *racionalidade burocrática*. Entrementes, cabe salientar que Weber (1999a) compreende esta racionalidade enquanto adequação dos meios aos fins/valores definidos. De modo mais ainda preciso Souza Filho (2011, p.55) nos esclarece que isso significa que “Weber, então, ao tratar da ação racional referente a fins, não define adequadamente, pois, na verdade, não discute a racionalidade dos fins, apenas refere-se à racionalidade instrumental (a definição do melhor caminho e dos melhores instrumentos para atingir determinados objetivos)”. Esta acepção weberiana se justifica devido a defesa acerca da neutralidade axiológica⁷, imputando sua consideração do fim como algo dado e pertencente ao campo de valores.

Nesse ensejo, devemos esclarecer que aqui se demarca uma diferença fundamental entre a racionalidade burocrática tratada por Weber e a posição admitida pelos autores que adotamos, os quais a compreendem na perspectiva dialética/emancipatória. Sob essa trilha de interpretação, devemos primeiramente trazer à tona as problematizações sobre o sentido da própria racionalidade, onde Paro (2000) apoiado na matriz marxista pontua que a mesma é composta por duas dimensões: instrumental-analítica e a da emancipação. Assim, para compreender esses eixos da racionalidade é preciso fazer uma incursão histórica, a fim de contextualizar que com o desenvolvimento da razão moderna e o amadurecimento do capitalismo foi paulatinamente ocorrendo a supervalorização da dimensão instrumental-

⁷ Essa neutralidade axiológica afiançada por Weber está relacionada a separação que o pensador faz sobre “juízo de valor” e a “relação com os valores”. De acordo com Weber a ciência não legitima juízos de valor (decorre desta visão a defesa weberiana acerca de uma possível neutralidade metodológica). Sob essa perspectiva, Weber compreende que a ciência se relaciona com as premissas de valores do objeto de estudo, mas sem realizar qualquer julgamento dos mesmos.

analítica em sobreposição a emancipatória. Essa relação pode ser compreendida “[...] pela própria lógica do capital que exige uma crescente capacidade de manipulação da natureza, provocando a exacerbação da dimensão instrumental da razão [...]” (NETTO apud SOUZA FILHO, 2011, p.51).

Entretantes, os autores marxistas nos informam que em função do capitalismo se pautar num sistema opressor baseado na exploração do trabalho, sendo, portanto, indispensável, a alienação do sujeito social para o êxito dessa lógica, a sociedade burguesa tende a reduzir a capacidade analítica, fazendo com que a primeira dimensão registrada por Paro seja abreviada apenas à dimensão instrumental. Segundo Souza Filho (2011, p.51) “dessa forma, na sociedade burguesa, a razão moderna não se realiza por completo e é crescentemente reduzida à sua dimensão instrumental, na medida em que não questiona a finalidade para a qual está sendo desenvolvida e aplicada” (IBIDEM). Já a dimensão emancipatória “[...] vinculada aos fins universalistas, voltada para a liberdade efetiva de todos os seres humanos, apresenta-se contraditória aos fins da sociedade burguesa” (IBIDEM). Por conseguinte, fica evidenciado os motivos pelos quais essa dimensão dentro da administração em seu sentido geral vem se tornando cada vez mais ofuscada.

Postas essas colocações podemos compreender de forma mais apropriada o sentido da racionalidade apregoado por Weber e a perspectiva que nos ilumina na incursão do objeto do estudo, sendo importante ressaltar que o tratamento da tradição marxista nos mostra que “a racionalidade encontra-se na ponderação dos fins e dos meios estabelecidos para a ação” (SOUZA FILHO, 2011, p.53). Ou seja, “[...] a busca de um objetivo pressupõe uma estrutura axiológica, apesar de nem sempre ela estar explícita ou ser consciente” (IBIDEM., p.55). Nessa perspectiva, é que podemos interpretar a certa autonomia existente entre meios e fins, tornando possível projetar a burocracia enquanto uma estrutura capaz de atender as finalidades do capitalismo e do socialismo.

Dessa forma, o que almejamos demonstrar com as linhas acima é que mesmo a burocracia tendo a finalidade de expansão capitalista, cujos determinados meios/recursos e tecnologias podem ter sido produzidos para atender a este fim, por disporem de autonomia relativa podem ser vinculados a fins não capitalistas. Clarificando o exposto, podemos apontar o atual contexto de hegemonia neoliberal cuja finalidade é direcionada para a redução de direitos. Todavia, determinados meios/recursos que apontem para a democratização da política (como é o caso, por exemplo, das ouvidorias populares e audiências públicas) e gestores comprometidos com valores compatíveis com um projeto em prol das classes

subalternas pode contribuir para uma orientação alternativa, ou ao menos, obstaculizar a redução de direitos. Em síntese,

O tratamento que o sociólogo dá à questão da burocracia é típico. Para ele, a burocracia é uma ação racional que possui validade independente da finalidade a que se destina. (...) do ponto de vista da perspectiva que pretendemos desenvolver, o valor que define a ação racional administrativa – ou seja, a orientação pautada na ampliação e aprofundamento de direitos sociais – demarca as possibilidades de analisarmos a interação entre fins e meios (SOUZA FILHO, 2011, p.61).

Então, a questão a ser examinada resvala em compreender dialeticamente como a administração burocrática pode contribuir para o aprofundamento de direitos sociais, se suas determinações centrais (dominação e racionalidade) tendem ao pólo oposto. Para tanto partimos novamente das formulações weberianas, situadas em dois aspectos essenciais da “moderna administração burocrática” (WEBER, 1999b, p.198): **estrutura teórico-formal** e **quadro profissional**. Logo, as características da administração designada por Max Weber (em seu tipo puro) podem ser assim sintetizadas:

Quanto à estrutura teórico-formal: I)- Princípios das competências oficiais fixas, ordenadas mediante regras, leis ou regulamentos administrativos; II)- 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; III)- Baseada em documentos (atas); IV)- Pressupõe, em regra, uma intensa instrução da matéria; V)- Requisição do emprego da plena força de trabalho do funcionário, quando o cargo está plenamente desenvolvido; VI)- 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, p. 198-200).

Quanto ao quadro funcional administrativo: 1)- São livres e obedecem às obrigações objetivas de seus cargos; 2)- São nomeados por uma hierarquia rigorosa; 3)- Têm competências funcionais fixas; 4) São contratados formalmente, através de seleção, 5)- Qualificação profissional, avaliada mediante prova e certificada através de diploma; 6)-São remunerados com salários em dinheiro; 7)- Exercem o cargo como profissão única ou principal; 8)- Têm perspectiva de uma carreira: “progressão” por tempo de serviço ou eficiência, ou ambas; 9)- Trabalham em “separação absoluta dos meios administrativos” e sem apropriação do cargo; 10)- Estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço (WEBER, 1999a, p. 144).

Frente a esses apontamentos não resta dúvida de que Weber é o autor que define com maior precisão a materialização da burocracia. Não obstante, também é preciso lembrar que Hegel, ao conceituar a burocracia como classe universal para garantir os interesses gerais do Estado, também identifica a racionalidade burocrática (embora sua compreensão iluminista da razão seja finalística e não somente instrumental). Em todo caso, o interessante é observarmos que os dois intelectuais postulam essa expressão material burocrática apenas em seu aspecto formal, como se a estrutura e o quadro administrativo fossem a totalidade da administrativa burocrática. Logo, podemos afirmar que ambos os autores se atêm a aparência fenomênica da burocracia e não acompanham o movimento do real.

Nesse sentido, considerar a estrutura e o quadro administrativo burocrático para além do formalismo de conteúdo e da aparência universal do Estado que obscurecem a dominação de classe, requer identificar que ao passo que o aparato público vai sendo ampliado, enquanto classe universal tende a criar uma organização racional-legal mais bem definida. Por conseguinte, abre-se, contraditoriamente, uma dupla possibilidade de incorporação dos subalternos: no plano imediato, onde o atendimento de certas necessidades dos dominados vincula-se ao fim capitalista, apesar de não estar atrelado diretamente aos interesses da classe dominante⁸ e pela materialidade burocrática – que a médio e longo prazo – pode intensificar a contradição no interior do Estado, contribuindo numa outra orientação.

Nessa perspectiva, pensar esta materialidade burocrática na direção de democratização da administração nos remete a fixar que uma das primeiras condições para tal proposição está na proteção ao cargo (servidor livre). Isso porque a seleção de servidores, baseada na competência (concursos públicos) permite a construção de um quadro de funcionários diversificado e potencializa a autonomia relativa da burocracia. Desse modo, a incorporação de servidores com diferentes valores políticos – incluídos aqueles contrários ao projeto político de dominação hegemônico – podem constituir (mesmo que limitadamente) uma força de tensão no interior da burocracia. Seguindo essa acepção, Souza Filho ao examinar as formulações weberianas acerca da estrutura teórico-formal e do quadro profissional, rearticula categorialmente as contribuições do sociólogo e pontua que existem outros aspectos – além do servidor livre – que reforçam a relativa autonomia da burocracia e que podem potencializar esse embate “por dentro” do aparelho estatal:

⁸ É importante lembrar que esse atendimento das necessidades dos dominados como finalidade dos dominantes pode ser ilustrada no próprio caráter contraditório das políticas sociais que ao afirmar direitos também contribui para o estabelecimento de consensos e, por conseguinte, viabiliza a continuidade do processo de exploração da força de trabalho atendendo, desse modo, aos objetivos da acumulação capitalista.

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, 2011, p.68).

À luz desses apontamentos temos o caráter racional do Estado como a determinação burocrática que deve ser intensificada, uma vez que a existência de normas e regras traz maiores possibilidades de tencionar a disputa entre as forças sociais e, conseqüentemente, maiores contradições (em relação à determinação da dominação). Por isso, se faz necessário aproveitar e aprofundar o caráter racional da burocracia como forma de ampliar os espaços para propostas efetivas, eficientes e eficazes, comprometida com as classes subalternas. Sendo sob esse entendimento que “a burocracia, como estrutura administrativa, ganha relevância para processos de redução das desigualdades” (SOUZA FILHO, 2011, p.42) e que o formalismo de conteúdo pode ser positivo para potencializar mecanismos de controle social e público.

Entrementes, reconhecer os aspectos positivos do caráter racional do Estado não implica dizer que a burocracia se constitui como um elemento revolucionário e nem “[...] uma saída administrativa definitiva do ponto de vista dos dominados, ainda que em uma perspectiva imediata, ela se apresenta como a estrutura mais propícia para viabilizar a luta política no seio da organização estatal [...]” (IBIDEM., p.69). Assim, potencializar a burocracia numa perspectiva de radicalização democrática pressupõe estar atento a alguns limites da ordem administrativa burocrática.

Sob esse designo, uma questão elementar a ser observada se refere ao risco da burocracia – concebida enquanto portadora dos interesses gerais – se isolar politicamente da sociedade (como por exemplo no caso dos núcleos estratégicos/centros de decisão do Estado), passando a agir arbitrariamente, facilitando a influência daqueles grupo/forças sociais com as quais a “classe universal” se identifica política e ideologicamente. Tal processo tende a fortalecer a estrutura do Estado em seu sentido de dominação em detrimento da dimensão da racionalidade (promovendo o isolamento técnico e fragilizando a impessoalidade).

Assim, encontramos nas contribuições de Nunes a definição mais consistente para explicitar essa dinâmica, definida pelo autor por intermédio da categoria “insulamento burocrático”⁹ que significa:

O processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias (...). O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar o papel (...); ao contrário da retórica de seus patrocinadores, o insulamento burocrático não é de forma nenhuma um processo técnico e apolítico (NUNES, apud SOUZA FILHO, 2011, p.70).

De posse de tais considerações, podemos dizer que em decorrência dos riscos e limites que a burocracia possui, pensá-la na sociedade de classes requer a necessidade do estabelecimento de mecanismos de controle, ao passo que projetar uma sociedade sem classes perfaz a necessidade de superá-la. Weber, por exemplo, ao identificar esse risco do monopólio do poder burocrático pontuou a importância da divisão de competência dos funcionários e o parlamento como um elemento crucial para a efetivação desse controle. Certamente, essas indicações weberianas são de extrema relevância para contribuir no processo de dissolução do poder, mas não implicam uma resolução do problema. Dessa maneira, a descentralização do poder pelo alto, isto é, dentro das próprias instâncias governamentais não rompe com o centralismo burocrático. Portanto, para pensarmos numa organização efetivamente democrática compactuamos do pensamento de Gramsci acerca da importância de se efetivar o “centralismo democrático” que expressa:

⁹Ao analisar a relação entre administração pública brasileira e a categoria “insulamento burocrático”, Souza Filho (2011) esclarece que é no Governo Vargas que tem início a estrutura insulada, com a instauração do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938. Segundo o autor, através desse órgão é estabelecida a centralização burocrática no Executivo nacional com a criação dos “braços do Estado” em âmbito regional por meio dos conhecidos “Daspinhos”. Tais órgãos promoviam a expansão limitada da burocracia (devido à falta de autonomia) imbricada como os elementos patrimonialistas, pois ao mesmo tempo em que os “Daspinhos” incluíam as elites locais na estrutura do poder – enquanto representantes desses órgãos – mantinham a centralização e a organização autoritária se configurando como uma extensão do Governo Federal. Entretanto, Souza Filho chama atenção para o fato de que a partir de 1950 quando ocorre a expansão do insulamento, também ocorre uma nova forma de apropriação do público pelo privado que não pode ser confundida com as formas tradicionais, ou seja, não significa a expansão do patrimonialismo. Isso porque, nessa nova forma, não existe confusão entre o público e privado e sim uma organização racional-legal adequada para privilegiar determinados grupos de interesses. Para uma análise mais detalhada da temática vide: SOUZA FILHO, R. de. **Gestão Pública e Democracia: a burocracia em questão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 106 – 140.

Uma contínua adequação da organização ao movimento real, um modo de equilibrar os impulsos a partir de baixo com o comando pelo alto, uma contínua inserção dos elementos que brotam do mais fundo da massa na sólida moldura do aparelho de direção, que assegura a continuidade e acumulação regular das experiências: ele é “orgânico” porque leva em conta o movimento, que é o modo orgânico de revelação da realidade histórica, e não se enrijece mecanicamente na burocracia; e ao mesmo tempo, leva em conta o que é relativamente estável e permanente ou que, pelo menos, move-se numa direção fácil de prever, etc (GRAMSCI, apud SOUZA FILHO, 2011, p.75).

Assim, para o italiano marxista uma organização verdadeiramente democrática pressupõe a articulação entre base e direção, o que nos remete necessariamente ao poder oriundo “de baixo”. Em outros termos, significa dizer que implica uma inversão passível de organizar coletiva e horizontalmente a condução social. De tal forma, seja através das contribuições marxistas que preveem a administração exercida diretamente pelos trabalhadores ou, indiretamente – pela referência hegeliana às corporações e dos registros de Weber acerca da função do parlamento – o importante é que essas estratégias possam ser aproveitadas para se pensar a administração num sentido mais amplo, conforme demonstrado no prelúdio desse item acerca das formulações do educador Vitor Paro.

1.2 Teorias organizacionais e gerencialismo: algumas problematizações preliminares para a administração pública democrática da política de assistência social

Para os fins de nossa análise sobre as reconfigurações impostas à administração do Estado emanadas pelas propostas da “nova gestão” pública, entendemos como necessário chamar atenção para as influências das teorias administrativas na organização do aparato público. Ainda que não seja nossa pretensão nos determos no campo das teorias da administração, afirmamos que tomá-las sob a perspectiva crítica de Gurgel contribui para compreendermos e explicitarmos objetivamente os determinantes do gerencialismo e seus impactos no âmbito da administração pública e, mais precisamente, para o quadro das políticas sociais. Partindo, então, das contribuições contidas na obra “*A Gerência do pensamento*” tem-se como primeiro ponto a ser ressaltado o papel da *ideologia* e da

consciência social para a construção dos paradigmas organizacionais¹⁰ que, nas alusões do estudioso, expressam:

O conceito de ideologia com que estamos trabalhando, portanto, entende a ideologia como uma concepção de mundo, produto das representações de classe, na/da realidade invertida e contraditória, mas cuja materialidade é capaz de induzir o comportamento individual e coletivo. Este movimento dialético que *materializa* a ideologia se expressa na e sobre a consciência dos homens. (...) É sobre a realidade concreta, mas também sobre a consciência que se materializa e se expressa a luta ideológica das classes. (...) Para nós, consciência consiste na forma como os homens apreendem a realidade e sua própria condição na sociedade de classes (GURGEL, 2003 p.52 - 53).

Nessa direção, ao empreender as teorias administrativas do ponto de vista materialista-dialético, Claudio Gurgel pontua que apesar da atualidade se expressar quase que absolutamente por uma “visão monolítica do mundo e da vida social” – matizada pelas novas tecnologias sociais–, objetivamente elas não expressam neutralidade. Dito de outro modo, não existem teorias da administração que não estejam imbuídas de uma perspectiva, portanto, tais teorias não são passíveis de administrar em prol do “bem comum”, parafraseando Hegel. Elas expressam diretamente uma direção de classe e refletem na dimensão superestrutural a estrutura das relações de produção e reprodução social.

Para explicar essa não neutralidade axiológica, Gurgel recorre às formulações de Althusser (1983), aludindo que “[...] não há reprodução socioeconômica sem reprodução das condições de produção. Nesse conceito de condições de produção estão os meios materiais e tecnológicos. Mas igualmente estão incluídos os valores que submetem ideologicamente os homens a uma dada ordem social e os impelem à ação” (GURGEL, 2003 p.40). Ainda em menção as elaborações de Althusser, Gurgel e Justen (2011) nos escritos de “*Marxismo, Estado e políticas públicas*” pontuam a importância dos Aparelhos Ideológicos (igrejas, partidos, escolas, etc) como instrumentos de modelagem do comportamento da sociedade e enquanto forma de exercerem a obtenção de consentimento.

¹⁰ Para um estudo mais aprofundado sobre a relação entre ideologia e teorias organizacionais recomendamos a leitura da obra: GURGEL, C. **A gerência do pensamento: gestão contemporânea e consciência neoliberal**. São Paulo: Cortez, 2003. Nesse livro o autor além da discussão teórica sobre o referido tema realiza um estudo com os alunos dos primeiros e últimos anos das escolas de administração de empresa stricto sensu da Universidade Federal Fluminense (UFF) e da Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro. O objetivo do estudo consistia em identificar a evolução ideológica do alunado ao longo dos anos de formação. Os dados apresentados pelo pesquisador trazem importantes contribuições para se pensar a conotação que o discurso das novas tecnologias gerenciais tem adquirido na contemporaneidade.

Nessa perspectiva, os autores registram o sistema escolar como um exemplo bem expressivo dessa afirmação que além de “domesticar” a população, exerce o papel de reprodução das ideias dominantes. Assim, é justamente nessa trilha de análise que Gurgel (2003) aponta o papel das escolas de administração – na contemporaneidade – como um crucial instrumento ideológico de propagação e formação de administradores dentro da lógica monolítica das novas tecnologias gerenciais. Dialeticamente articulada a essa difusão e traduzindo essa análise para o caso da administração pública, Gurgel e Justen (2011) problematizam que “[...] as políticas públicas, neste plano, segundo o pensamento de Althusser, servem para criar condições ideológicas de reprodução da dominação burguesa” (IBIDEM.:, p.14).

Não obstante, é importante fixar que tanto as políticas públicas (mais especificamente abordamos as políticas sociais) quanto à organização da administração pública não podem ser – em sua totalidade – concebidas somente como dominação política em prol da reprodução da burguesia, sendo também transpassadas por outras classes e frações de classes. Sob esse prima de interlocução, Gurgel e Justen utilizam as contribuições de Poulantzas para explicar que “o Estado apresenta uma ossatura material própria que não pode de maneira alguma ser reduzida à simples dominação política. [...] Se o Estado não é integralmente produzido pelas classes dominantes, não o é também por elas monopolizado” (POULANTZAS, apud GURGEL E JUSTEN, 2011, p.19).

Justamente por esse caráter dialético e contraditório do Estado, retomamos as contribuições contidas na *Gerência do Pensamento*, onde Gurgel (2003) ressalta a importância das teorias administrativas articuladas ao projeto hegemônico como meio ideológico de explicar e justificar teoricamente a organização do processo do trabalho. Desse modo, fazendo a articulação dessas teorias com o caráter paradoxal do Estado podemos dizer que como essas formulações teóricas organizacionais tendem a influenciar a superestrutura ideológica, política e cultural, podem criar maiores consensos no interior do aparelho estatal a depender da consciência social das classes dominadas e da disputa entre as classes e frações de classes. Destarte, na citação abaixo Gurgel demonstra de forma mais precisa essa triangulação entre ideologia, teorias administrativas e ordem social:

Mais que condicionar o ambiente do trabalho às necessidades da reprodução econômica do sistema, as teorias organizacionais ultrapassam os fins produtivos materiais, e se convertem em formas concretas de propagação de valores ideológicos. Não se limitam a gerenciar e reorganizar a produção e seus agentes, mas também a gerenciar o pensamento desses agentes na perspectiva do projeto político em curso. (...) Reforça de modo

particularmente eficaz os valores da ordem social, em que, por exemplo, o próprio antagonismo é posto em xeque. Estamos dizendo que os valores reforçados não se limitam ao espaço e ao momento produtivo, mas ao sistema de reprodução social, como um todo (GURGEL, 2003, p.83 - 84).

Assim, ao tratar das teorias organizacionais para justificar as transformações nas relações de produção e reprodução social e, conseqüentemente, justificar a necessidade de se reformar o Estado, Gurgel busca enfatizar que, seja através do New Deal em 1930 ou do discurso da “nova gestão” a partir da crise de 1970, o fato é que as organizações capitalistas não podem prescindir de uma ordem burocrática estatal que materialize administrativamente os pressupostos dominantes. Daí o fundamental papel da ideologia nas teorias da administração, a fim de construir formas/métodos/procedimentos capazes de imprimir não somente uma dinâmica organizacional, mas uma gestão de Estado e uma visão de mundo dos dominados compatíveis com as necessidades das relações de produção, determinadas de acordo com cada contexto sócio histórico.

Sob esse viés de interpretação, o estudioso da administração pública retoma a crise de 1929¹¹ para explicar que é a partir desse momento que irá surgir à discussão acerca da necessidade de se reformar o aparelho público. Neste cenário, marcado pela consolidação do capitalismo monopolista, “um novo papel é atribuído ao Estado, como instrumento de dominação: assegurar o pleno emprego dos fatores e monitorar as propensões cambiantes a consumir e a poupar. Esse papel se voltava para o objetivo de garantir o crescimento continuado do produto, sem os sobressaltos das crises [...]” (GURGEL, 2003 p.105). Munido desse novo papel, era necessário que o Estado adequasse sua estrutura (inclusive na dimensão administrativa) dentro dessa nova dinâmica das relações de produção, visto que ele passou a intervir na organização e na dinâmica econômica de forma sistemática e contínua.

Assim, Gurgel coloca que é a partir das proposições de Keynes (plano macroeconômico), combinadas ao fordismo (plano microeconômico), que se consolidou o bem sucedido modelo de gestão para a saída da Grande Depressão, tendo como base de sustentação o consumo em massa. De acordo com Gurgel, o modelo Keynesiano-fordista foi pautado em quatro elementos: “a)- o sistema fordista de produção; b)- o modelo Keynesiano de gestão macroeconômica; c)- a gestão social pelo Welfare State e o; d)- sistema burocrático de organização e gerência” (GURGEL, 2003, p.101).

¹¹ No Capítulo II retornaremos a discussão sobre a crise de 1929 e sua relação com a mudança do comportamento do Estado na fase do capitalismo monopolista, o desenvolvimento das políticas sociais e algumas considerações sobre o Welfare State.

Frente a essas sinalizações do autor e tendo ciência da importância dos elementos ressaltados, canalizamos nossa atenção para o quarto ponto, isto é, o sistema burocrático de organização e gerência. Esse enfoque se justifica por compreendermos que este articula-se diretamente com a finalidade última desse item e está centralmente e inexoravelmente associado com o discurso da “nova administração pública”. Então, compete destacar que do ponto de vista administrativo, a dinâmica estruturada pelo Keynesianismo-fordismo fez com que a estrutura burocrática do Estado se fortalecesse. Segundo Gurgel (2003, p.106 - 107)

A teoria burocrática ganha notoriedade e acolhida em virtude desse novo Estado promotor de pleno emprego, da distribuição de renda e da justiça social (...) pedia uma governança menos patrimonial/clientelista, mais racional e sob um controle legal mais rigoroso e amplo (...) uma distinção mais precisa entre o público e o privado, mais impessoalidade no trato da coisa pública, mais critérios e méritos nas decisões e escolhas. Portanto, pedia um sistema de direito, do qual derivassem normas e regulamentos suficientes para fazer dos gastos públicos gastos justos. Pedia burocracia.

Logo, principalmente entre os anos de 1940 e 1950, ocorreu um intenso processo de racionalização das ações cunhado basicamente no modelo weberiano. Sob essa matriz da razão instrumental, formou-se um denso corpo de burocratas/administradores que, muitas das vezes, enfatizavam o emprego excessivo de normas/critérios/procedimentos, gerando a burocratização do Estado¹². Por outro lado, a ênfase na dimensão racional-legal favoreceu o viés democrático do Estado na medida em que materializou um forte arcabouço jurídico-político para respaldar a gestão social do Welfare State. Obviamente, “essa ação social do Estado combinava-se com a ação econômica de natureza Keynesiana, potencializando-a” (GURGEL, 2003, p.106). De qualquer modo, é inconteste que este adensamento burocrático da estrutura dorsal pública “[...] foi exigindo um aparato administrativo e operacional igualmente amplo e complexo (...). Nele se multiplicaram agentes prestadores de serviços, arrecadadores, fiscalizadores, técnicos e administradores [...]” (IBIDEM., p.109).

Não obstante, Gurgel salienta que essa profissionalização do quadro técnico do Estado “[...] também foi usado para empreguismo e clientelismo, o que elevou os custos e, em muitos

¹² É importante fixar que a burocratização do Estado implica um excesso de normas, regras e rigidez administrativa. De acordo com Souza Filho (2006) tal burocratização é uma tendência da sociedade moderna, contribui para o aprofundamento das relações capitalistas, obstaculiza ainda mais a adequação entre os meios e os fins democráticos e desvirtua o caráter burocrático do Estado. Devemos lembrar ainda que ao passo que a burocracia através da definição clara de procedimentos viabiliza uma transparência da administração pública e pode fortalecer sua democratização; a burocratização impossibilita qualquer finalidade democrática, pois cria barreiras de acesso, retarda a execução das ações e impõem maiores distâncias entre população e Estado. Portanto, levando em consideração todas as discussões elencadas podemos afirmar que em hipótese alguma burocratização se equivale à burocracia.

casos, malversou fundos públicos” (GURGEL, 2003, p.109). Juntamente a essa prática do empreguismo na administração pública, o autor pontua que “[...] as compras sobrefaturadas e alugueis subfaturados, a corrupção, a crescente sonegação fiscal, os subsídios, os juros negativos, as renúncias fiscais e o desvio orçamentário, tudo isto reunido solapou a capacidade de investimento do Estado” (IBIDEM.:, p.109). Além desses fatores, a estruturação do Estado – alicerçada sobre o pacto social entre capital e trabalho – foi igualmente fragilizada pelo “[...] avanço político dos setores organizados da sociedade em disputa dos fundos públicos. A isto se acresce o desequilíbrio entre a massa de contribuintes/empregados e a massa de pensões, aposentadorias e seguros-desemprego [...]” (IBIDEM.:, p.110).

Dentro dessa dinâmica, o mais importante a se evidenciar é que o cenário macroeconômico do final dos anos de 1960 e início da década de 1970 foi marcado pelo declínio das “três décadas gloriosas”, onde o ciclo virtuoso – produção – consumo – emprego – mais consumo – mais produção – e daí por diante, demonstrou seu exaurimento e confirmou mais uma vez as formulações marxianas acerca da Lei Tendencial da Queda da Taxa de Lucro¹³. Assim, “[...] o sistema fordista, e com ele a gerência burocrática, é contestado, emergindo daí as propostas de flexibilização das estruturas de produção e gestão (...). Nasce um novo paradigma identificado como toyotismo [...]” (GURGEL, 2003, p.119). Somado a isso, com a fratura do pacto social dos “anos dourados” entrou em questionamento o caráter democrático do Estado e as prerrogativas do Welfare State, passando a adquirir um forte poder ideológico as formulações de Hayek pautadas no neoliberalismo¹⁴.

Nesse sentido, temos que o movimento de reestruturação do capital – operacionalizado a partir dos anos de 1970 – resultou em grandes modificações na dinâmica da sociedade burguesa e, por conseguinte, no discurso acerca da administração do Estado. Assim, sinteticamente podemos dizer que a resposta organizacional a essa conjuntura baseou-se,

Na reorganização da produção, nas formulações teóricas que orientam essa reorganização, na ilusão e na alusão da administração contemporânea, a administração flexível. (...) Aplica-se uma superdose de liberalismo, atendendo o discurso corrente nos anos 80, segundo o qual a economia necessitava de um choque de mercado. (...) o que se coloca como objeto de transformação são as relações entre trabalho e capital, a tecnologia de gestão e produção e a relação entre o Estado, a economia e a sociedade. (...). São as tecnologias de gestão contemporâneas reconhecidas e colocadas no cenário

¹³No capítulo II abordamos de forma mais detalhada esse debate.

¹⁴ No item 2.3 detalhamos a matriz teórica do neoliberalismo e sua repercussão no processo de reforma do Estado.

das transformações neoliberais. Elas se convertem em importante peça da priorização dos capitais privados na busca da saída da crise do capitalismo aberta nos anos de 1970 (GURGEL, 2003, p.124 - 125).

Entretanto, é interessante observarmos – como já mencionado acima no pensamento de Gurgel – que se no momento de constituição do capitalismo e, principalmente, com seu amadurecimento na fase monopólica as relações de produção demandaram uma organização administrativa do Estado de forma rígida, concentrada e baseada na estrutura tipicamente burocrática; a crise do fordismo-keynesianismo e do Welfare State fez emergir uma tônica diferenciada. Conforme pontua Paula (2005, p.22)

A partir dos anos 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.

Conseqüentemente, a partir do desenvolvimento da acumulação flexível como forma de organizar as relações de produção esta ênfase na “nova administração pública” buscou demonstrar a necessidade de um Estado “gerencial”. Dentro dessa ideia, a racionalidade instrumental teve como inspiração os moldes empresariais, difundidos pelas teorias organizacionais como as formas mais adequadas para administrar o aparato público frente às transformações societárias. Logicamente, o tratamento dialético do tema nos faz registrar que essa “nova administração pública” se constituiu, na verdade, como uma mediação diametralmente articulada ao complexo da contrarreforma do Estado, mais precisamente, a contrarreforma administrativa.

Gurgel acrescenta ainda que “os modelos organizacionais e os estilos gerenciais contemporâneos – *intrapreneuring*, *empowerment*, gerência participativa, organização holística – [...]” (2003, p.132) configuraram imposições de uma nova sociabilidade e de economia no processo de trabalho. Assim, o autor coloca que essas novas modelagens gerenciais serviram para reafirmar os preceitos do ideário neoliberal, passando a ser enfatizado, no lugar dos direitos sociais: o individualismo, a competência no trabalho matizada pela multifuncionalidade do trabalhador, a concorrência entre os trabalhadores e o enfoque nos resultados. Nessa perspectiva, “[...] as tecnologias de gestão e produção, apoiadas

pela ação desreguladora do Estado, são os meios principais de enfrentamento da crise [...]” (GURGEL, 2003, p.126).

Desse modo, Souza Filho (2011, p.182) chama atenção para o fato de que todos esses elementos imprimiram materialidade e estiveram subordinados ao projeto político hegemônico que passou a sustentar o novo padrão de acumulação capitalista. Nessa direção, o autor reafirma as articulações supracitadas por Gurgel e deixa claro que, tanto do ponto de vista teórico quanto do ponto de vista político, não há dúvidas sobre a relação entre a concepção neoliberal e a proposta imperativa de mudanças na Administração Pública. Também em Paula podemos encontrar uma análise similar, quando a autora afiança a articulação entre as propostas do Consenso de Washington e a nova administração pública:

[...] recomendadas pelo Consenso de Washington e pelos organismos internacionais, as reformas orientadas para o mercado se transformaram em um parâmetro para a América Latina. Assim, a nova administração também emerge como uma referência para os organismos internacionais e para determinados segmentos acadêmicos (PAULA, 2005, p.114).

Nesse sentido, podemos identificar uma sintonia entre a tese de Gurgel (2003) acerca da relação entre ideologia e as novas tecnologias gerenciais e as proposições de Paula (2005) e Souza Filho (2011) que ao analisarem a vinculação da nova administração pública com o neoliberalismo, identificam uma íntima articulação com a Teoria da Escolha Pública¹⁵. Grosso modo, podemos dizer que esta teoria parte da crítica à burocracia do Estado caucionada no pensamento utilitarista. Significa a transposição de métodos e técnicas da análise econômica para a esfera política, assim sendo, o processo de gestão pública da estrutura administrativa vai ser auto referenciada, prevalecendo os mesmos preceitos de mercado. Complementando o exposto, Souza Filho (2011, p.183) em menção ao pensamento de Grau (1998) alude que

A crítica fundamental da teoria da escolha pública ao Estado, no geral, e à burocracia, particularmente, está relacionada ao seu caráter de *rent-seeking* (orientação para a renda). Ou seja, de acordo com os teóricos dessa escola, os governos e a burocracia agem buscando maximizar seus interesses individuais e/ou organizacionais das agências estatais, prejudicando, dessa forma, a eficiência econômica e social.

¹⁵ Para uma análise mais detalhada acerca da Teoria da escolha pública, vide Souza Filho (2011) in: **Gestão Pública e Democracia: a burocracia em questão**, cap.III e Paula (2005) in: **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**, cap.I.

De uma maneira geral temos, então, que a partir dos anos de 1980 e principalmente no curso dos anos de 1990, passou a surgir uma gama de formulações teóricas que buscaram difundir a noção de perda da capacidade da burocracia estruturar a organização do Estado; bem como modelos e técnicas que seriam mais adequadas para gerir o aparato público no mundo globalizado e tecnologicamente avançado. Assim, numa espécie de linha evolucionista, o gerencialismo foi apontado – pelos defensores da denominada administração pública gerencial – como o “modelo” capaz de imprimir novos desenhos institucionais a fim de propiciar uma “burocracia flexível” ou um modelo “pós-burocrático”. Paula, ao analisar tais proposições pontua que, apesar de certas diferenças em termos de intensidade e convicções políticas, as medidas que caracterizaram as propostas gerenciais foram basicamente:

- 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 (PAULA, 2005, p.49-50).

Dentro dessas proposições o mais importante a se observar é que, enquanto principal determinação da “nova administração pública”, o “gerencialismo não considera a distinção existente entre a administração destinada a fins públicos – administração pública – e aquela destinada a fins lucrativos – administração empresarial” (SOUZA FILHO, 2011, p.178). Ou seja, o gerencialismo, no plano aparente, se desvincula da dimensão política da administração. Assim sendo, o intuito consiste em apresentar a administração como se esta fosse um conjunto de técnicas e manuais a serem seguidos sendo, portanto, passível de ser transferida de um polo a outro, independentemente da finalidade.

Nesse sentido, se desloca do centro do debate o fato de que a administração pública congrega em seu interior o cerne das relações de produção, isto é, a contradição entre as classes sociais. Desse modo, o gerencialismo desconsidera que a administração do Estado envolve estabelecer consensos e alianças entorno dos divergentes interesses em jogo, portanto, também inclui aspectos subjetivos (valores, visão de mundo, convicções políticas, etc). Ou ainda nos termos de Gurgel (2003), envolve *ideologia* e *consciência social* que – direta ou indiretamente – vão estar vinculados a determinado projeto societário. Porém, mesmo que esta questão não fosse preponderante, de qualquer jeito, enquanto *classe*

universal, a administração estatal teria que, minimamente, atender as demandas que envolvem toda a sociedade.

Sob esse prisma de análise, encontramos em Nogueira (1998) uma apreciação que demonstra com bastante precisão a particularidade da administração pública. Conforme os grifos do sociólogo,

Por mais que se repita ideia tão repisada na literatura especializada recente, não há como abordar a gestão pública sem o reconhecimento prévio da sua especificidade. Tal modalidade de gestão se distingue da gerência de organizações privadas não por conta da natureza jurídica das organizações públicas ou de suas finalidades “não-lucrativas”, mas sim, acima de tudo, pelo dilema que tipifica a ação do gestor público: a escolha dos meios, as opções político-sociais, as implicações e as consequências que as decisões técnico-gerenciais tem para o processo coletivo mais amplo. Tudo isso exige habilidades e conhecimentos específicos, já que no setor público a gestão precisa estar associada (...), à melhoria da qualidade dos serviços aos cidadãos, ao desenvolvimento humano como um todo, indo além portanto, dos aspectos imediatamente econômicos e financeiros. Além disso, a gerência pública não se separa da questão da democracia e do aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos, devendo-se dedicar a estimular a participação dos cidadãos e a fazer com que os atos do poder sejam transparentes e estejam submetidos a um efetivo controle social (NOGUEIRA, 1998, p.202).

Corroborando com o pensamento de Marco Aurélio Nogueira, Paula demonstra que o discurso da “nova administração pública” se choca com a especificidade exposta pelo sociólogo. Para a autora tais proposições inovadoras mantêm “[...] a ênfase tecnicista e o divórcio entre os domínios da administração e da política” (PAULA, 2005, p.64). Sob esse viés de interpretação ela coloca que vem ocorrendo um descompasso entre três dimensões fundamentais da administração pública, a saber:

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 (IBIDEM.:, p.21, grifos nossos).

Ainda, no tocante as especificidades da administração pública, compete explicitar sua intrínseca relação com a questão do *valor público*. Ribeiro *et al* (2013) ao discutir o debate atual do gerencialismo e os conflitos existentes entre valor público e valor privado, aponta que no “caso da gestão das organizações públicas, a criação de valor público, função principal dos gestores públicos, é muito mais difícil de medir e mesmo a definição de valor público é mais complexa” (RIBEIRO *et al*, 2013, p.8). Assim, à luz das contribuições de Barry Bozeman acerca do que caracteriza o conceito de “valor”, os autores pontuam que para o caso do valor público é relevante a definição de valor intrínseco e valor instrumental, sendo que:

Algo tem valor intrínseco quando tem valor em si mesmo como a segurança pública. A implantação de uma unidade de polícia pacificadora, em área até então dominada territorialmente por criminosos armados, expressa um valor instrumental, algo que representa um valor intrínseco é obtido por uma ação que tem valor instrumental (RIBEIRO *et al*, 2013, p.9)

Desse modo, o valor intrínseco é algo extremamente complexo no processo de formulação de políticas públicas, pois depende dos valores de determinada sociedade. Para elucidar o exposto, podemos citar a liberação do aborto, onde em determinados países mais progressistas e menos influenciados pelos preceitos cristãos, a administração pública formula e executa políticas de saúde específicas para lidar com essas situações. Já no caso do Brasil, país fortemente cristão, o aborto é um assunto polêmico, sem políticas públicas específicas, cuja administração pública o trata por meio da criminalização. Portanto, os valores intrínsecos divergem e, conseqüentemente, interferem na estruturação da administração do Estado. Entretanto, não podemos perder de vista que, no caso aqui tratado, estamos problematizando essa questão do valor público fundamentalmente atrelado a questão da sociedade de classes. Então, muito além desses valores estarem articulados a especificidade de determinados locais se faz necessário alardear a consciência de que em qualquer quadrante das relações globais estarão vinculados a essa determinação central.

Sob essa perspectiva, consideramos pertinente nos questionarmos sobre a seguinte questão: o que significa valor público dentro de uma sociedade de classes? Nesta problematização o que certamente podemos afirmar é que não existe valor público, mas sim, valores públicos, visto que sua definição tem várias versões. Vejamos então que para Barry Bozeman *apud* Ribeiro *et al* (2013, p.9), o valor público tem o seguinte sentido:

os valores públicos de uma sociedade são consensos normativos sobre: (a) direitos, benefícios e prerrogativas às quais os cidadãos fazem ou não jus; (b) as obrigações dos cidadãos para com a sociedade, para com o Estado e entre Estado e sociedade e (c) os princípios sob os quais devem ser baseadas a administração e as políticas públicas” (BOZEMAN, 2007, p. 13).

Outra versão proposta para o valor público é a de Mark Moore que propõe três definições:

Um é o padrão proposto pela economia utilitarista e do bem-estar: valor público é igual à soma das satisfações individuais que podem ser produzidas por um dado sistema social ou por uma política governamental. É esse o padrão aplicado quando se mede as políticas públicas em termos do “maior bem para o maior número de pessoas”. Há três importantes características nesse conceito: é permitido a cada indivíduo definir o valor segundo seu próprio termo; o processo de associar indivíduos a uma sociedade ampla, em que as satisfações individuais simplesmente são somadas; sabendo que, sob certos pressupostos, os mercados competitivos fazem um bom trabalho em organizar os recursos produtivos na sociedade, de modo a alcançar o objetivo social. **Um segundo conceito de “valor público” é a ideia de que valor público é tudo aquilo que um governo devidamente constituído, atuando como agente de seus cidadãos, declara ser um propósito importante a ser perseguido utilizando os poderes e os recursos do governo. Esse é o padrão utilizado quando se argumenta que os servidores públicos devem estar preocupados em alcançar os propósitos que lhes foram outorgados por meio da ação legislativa. (...)** Nesse segundo conceito, também há três características importantes, as quais o diferenciam do primeiro: em primeiro lugar, o coletivo – e não o individual – que atua por meio de algum tipo de processo político, torna-se o árbitro do valor; em segundo lugar, o coletivo que faz a avaliação não é percebido como a simples soma das avaliações vinculadas aos resultados por parte dos indivíduos que o constituem. Em vez disso, é percebido como um tipo de órgão deliberativo, que alcança um acordo coletivo acerca do que deveria ser feito e que domina os pontos de vista dos indivíduos; por último, depende-se do coletivo para ajudar a focalizar e produzir resultados que são importantes em um conjunto, tais como a prestação de bens e serviços públicos e a realização da justiça, bem como a maximização do bem-estar material individual por meio de operações de mercado. **Um terceiro conceito de valor público baseia-se em ideias dos conceitos anteriores: ou seja, o valor público consiste de propósitos importantes que podem incrementar o nível de satisfação individual usufruído pelos membros de uma organização política, que não necessariamente seriam alcançados por mercados competitivos operando por si só, sendo que a organização política atribuiu ao governo a tarefa de ajudá-la a alcançá-los coletivamente para seu benefício individual.** Nesse conceito, o governo está especialmente autorizado e requerido a lidar com um conjunto particular de condições, nas quais os mercados não serão eficazes para maximizar a soma de satisfações individuais, tecnicamente factíveis (MOORE, 2007, p. 107 - 171, grifos nossos).

Então, em linhas gerais, é possível extrair que essa questão do valor está relacionada ao fato de que o valor público está destinado à coletividade. Este é o ponto crucial de assimetria entre valor público e valor privado na acepção dos autores, onde a administração pública deve ter o compromisso com cidadão/sociedade e a administração privada destina-se a satisfação dos clientes. Mas esta distinção também é feita nos discursos referentes à “nova administração pública”, não implicando, portanto, qualquer tensionamento para a contradição que possibilite intencionalmente uma gestão democrática. Resulta daí, a importância de complementarmos essa linha de raciocínio desenvolvida por Moore e Bozeman, visto que não podemos reduzir a dominação e a expressão de classe inerente ao aparelho público dentro dessa diferenciação trazida pelos autores. Nesse sentido, devemos lembrar que o valor público entendido como aquele destinado a coletividade possui um caráter fetichizador do Estado, se aproximando dessa forma do sentido hegeliano impresso nessa discussão.

Tomando por base essas sinalizações, se faz pertinente grifar o enfoque diferenciado trazido por Holloway, que também admite as diferenças existentes entre administração pública e administração privada. Entretanto, ao empreender essa distinção, o autor ressalta o caráter do Estado em encobrir a essência dos cidadãos, isto é, sua condição de trabalhador pertencente a classe explorada. Analisando tais diferenças a partir da dimensão da dominação expressa em cada uma delas, o autor pontua que:

Sin embargo, existen distinciones importantes entre ambas formas de dominación. (...) Las técnicas de dominación del estado difieren en mucho de las de la fábrica e incluso en algunos casos se basan precisamente em el hecho de que el estado no es una fábrica. La administración empresarial es la administración de los obreros, La administración del estado es la administración de las “personas”. La esencia de la administración de las “personas” radica em componerlas/descomponerlas de forma tal que oscurezcasu existência como obreiros. (...) Claro que hayo tras diferencias entre la administración del estado y la administración de la fábrica. A intensidad del control, el grado de disciplina exigido, la naturaleza y los motivos de la vigilancia, todos ellos difieren (HOLLOWAY, 1982, p.66).

Nesse sentido, considerando a importância dessas definições, porém redimensionando as colocações de Moore e Bozeman na condução teórico-analítica aqui desenvolvida, temos que o valor público é algo composto pela contradição das forças sociais em disputa na sociedade. Decorre daí o fato de que podemos ter um valor público hegemônico por interesses individualistas, consumistas e centrado no mercado, ou, então, valores solidários, coletivistas, distributivistas e socializadores. Dentro dessa percepção, consideramos que, na verdade, resguardadas as particularidades culturais, históricas e subjetivas, o cerne dessa

questão dos valores públicos se concentra em duas disputas: valores vinculados a manutenção da ordem e valores destinados ao aprofundamento e radicalização de direitos numa perspectiva emancipatória, da qual partilhamos.

Em suma, tomando por base todas essas sinalizações supramencionadas podemos afirmar que a administração pública baseada na administração empresarial apresenta um conjunto de elementos que não permite aprofundar a dimensão ético-política voltada para a expansão e universalização de direitos. Em outros termos, sabendo que tal perspectiva não se afina com modelos e/ou estruturas que dissociam técnica e política, se faz pertinente questionar o viés extremamente tecnicista e aparentemente neutro deste discurso gerencial no cenário brasileiro. Isso porque tais proposições rebatem diretamente na efetivação de direitos sociais, bem como no objeto aqui evidenciado (gestão do SUAS), exigindo suscitar em termos mais gerais os contornos do processo da contrarreforma administrativa na concreticidade (KOSÍK, 1976) nacional.

1.3- Patrimonialismo, Burocracia e contrarreforma do Estado brasileiro: o engodo da realidade nacional para a garantia da política pública de assistência social

Para abordar o processo de envergadura da administração pública brasileira a partir dos anos de 1990 julgamos imprescindível, primeiramente, trazer ao centro das inquietações a análise criteriosa de Souza Filho acerca da relação existente entre o processo de contrarreforma do Estado e a constituição histórica da ordem administrativa no país. Para tanto, consideramos que essa compreensão da particularidade da administração pública no cenário nacional nos remete necessariamente a adentrar em duas categorias centrais, para posteriormente chegarmos às mediações que delineiam a intitulada reforma gerencial. Estamos nos referindo, aqui, precisamente ao conceito de *Bifrontalidade* formulado por Nogueira (1998) e ao conceito de *Imbricação* defendido por Souza Filho (2011).

De acordo com Nogueira, a formação social do Brasil é constituída por um processo de revolução passiva, “[...] que expressa a ausência de iniciativas populares unitárias e organiza-se, principalmente, através da reação dos dominantes ao subversivismo esporádico, elementar e inorgânico das massas populares” (NOGUEIRA, 1998, p.270). O autor ressalta então que nesse tipo de “revolução sem revolução”, as lutas políticas e sociais, as tensões e as contradições encontram resolução para os conflitos “sem rupturas clamorosas”, ou seja, sem

mudanças radicais. Assim, em meio a essa ruptura/continuidade, ocorre uma espécie de restauração do equilíbrio preexistente, onde o "velho" incorpora e acolhe certas exigências do "novo".

Segundo Nogueira, na sociedade brasileira as formas coloniais foram prolongadas, onde a exclusão da sociedade civil do poder político exigiu o Estado enquanto o principal articulador da modernização conservadora. Desse modo, o Estado brasileiro se tornou hipertrofiado, isto é, um aparato impermeável aos interesses subalternos, um Estado não democrático que é ao mesmo tempo “passado e presente” (NOGUEIRA, 1998). Sob essa acepção, o autor compreende que a modernização da estrutura administrativa do aparelho público não conseguiu se completar. Assim, o desenvolvimento da administração pública no país é explicado por Nogueira (1998, p.93) através do conceito de **bifrontalidade**:

Cada uma das fases de nossa Administração Federal integra o critério dominante na fase anterior. Disso resultou um Estado precocemente hipertrofiado e todo multifacetado, cujas diversas camadas constitutivas - superpostas por sedimentação passiva - acabaram por alimentar a formação de uma bifrontalidade: ligadas aos múltiplos interesses sociais por inúmeros e muitas vezes invisíveis fios, duas avantajadas cabeças - uma racional-legal, outra patrimonialista - iriam se comunicar e se interpenetrar funcionalmente, em clima de recíproca competição e hostilidade, impedindo a imposição categórica de uma sobre a outra, retirando coordenação do todo e fragilizando o comando sobre as diversas partes do estatal.

Essa interpretação trabalhada pelo sociólogo, expressa a interpenetração entre o patrimonialismo e a burocracia em virtude do processo de revolução passiva que marca a consolidação das relações capitalistas no pós-1930. Para o autor, a revolução burguesa brasileira se configura através de uma modernização conservadora/revolução passiva¹⁶ porque

¹⁶ O termo gramsciano - “Revolução Passiva” - utilizado por Nogueira (1998) de um modo geral se equivale à categoria analítica da modernização conservadora, cunhado primeiramente por Barrington Moore Junior (1975). Sinteticamente, podemos dizer que o termo modernização conservadora foi utilizado pelo autor para designar as revoluções burguesas vindas de cima que aconteceram na Alemanha e no Japão e que desembocaram na constituição de um caminho de desenvolvimento capitalista autocrático e autoritário. Para Moore Jr., essas revoluções industriais foram a “(...) alternativa mais importante da modernização conservadora, através de uma revolução vinda de cima.” (MOORE JÚNIOR, 1975, p. 503), dado que as elites pré-industriais não foram excluídas plenamente do centro de decisão política do Estado Nacional. Traduzindo essas conclusões para o Brasil, temos que esta categoria é utilizada por grandes intelectuais como Carlos Nelson Coutinho, Florestan Fernandes e Francisco de Oliveira como forma de explicar o processo de constituição da sociedade burguesa nacional. Entretanto, é importante registrar que Coutinho ao realizar sua apreciação teórica acerca dessas duas categorias empreende que existem diferenças e semelhanças entre elas. De modo sintético, podemos dizer que em menção a obra de Gramsci, Coutinho (2006, p.174) alude: “o pensador italiano chama de ‘revolução passiva’ os processos de transformação em que ocorre uma conciliação entre as frações modernas e atrasadas das classes dominantes, com a explícita tentativa de excluir as camadas populares de uma participação mais ampla em tais processos. Gramsci diz que as revoluções passivas provocam mudanças na organização social, mas mudanças que também conservam elementos da velha ordem. Trata-se, essencialmente, de transformações – ou de revoluções, se quisermos – que se dão ‘pelo alto’. Ao referir-se ao tipo de Estado que resulta de processos de

a burguesia industrial não era suficientemente forte para conduzir, sozinha, o processo de industrialização, o que incitou a incorporação das classes não capitalistas no projeto modernizante. À vista dessas considerações, o autor adverte que nosso país não dispõem de um Estado fraco, ao contrário, se faz necessária uma forte intervenção estatal para a efetivação dessa dinâmica.

Assim, na visão de Nogueira, a ordem administrativa burocrática construída para implementar a expansão capitalista em seu projeto industrializante vai se confrontar com a arraigada estrutura patrimonialista. Isso porque a burocracia pública nacional vai ter que conviver desde seus primórdios com as interferências políticas e a incorporação das classes tradicionais (setores oligárquicos) na estrutura de poder. Conseqüentemente, o autor ressalta que tal dualidade dificultou a fixação do caráter racional do Estado, conduzindo a bifrontalidade da Administração Pública. Nos próprios termos de Nogueira (1998, p.91):

Desde cedo, portanto, o setor público esteve instrumentalizado pelas oligarquias locais/regionais e pelos grupos econômicos dominantes. Acabou, então, por ser fortemente condicionado por interesses, hábitos e estilos do mundo privado, que buscou formatar o espaço público como uma fonte de privilégios pessoais ou grupais e de distribuição de cargos, benesses e prebendas. Como é evidente, tal intimidade entre mundo público e mundo privado dificultou a convivência da burocracia estatal com padrões superiores de racionalidade, eficiência e organicidade.

Por essas razões o sociólogo acredita que a administração pública brasileira tem uma “[...] histórica resistência a introdução de técnicas, procedimentos, e estruturas organizacionais do tipo racional-legal, bem como, por extensão, sua ineficácia e sua ineficiência” (NOGUEIRA, 1998, p.89). Por conseguinte, Marco Aurélio considera que a bifrontalidade foi cristalizada e reproduzida ao longo do tempo, expressando uma desigual e desequilibrada máquina administrativa, permeável ao clientelismo, com grande resistência à mudança e incapacidade de implementar de modo efetivo projetos reformadores.

revolução passiva, Gramsci fala em ‘ditaduras sem hegemonia.’ Já em relação segunda categoria, podemos resumidamente dizer que o professor afirma que esta se refere a um conceito “mais acadêmico” e pontua que Moore Junior concebe que a modernização conservadora pode conduzir a dois caminhos: um de criação de sociedades liberal-democráticas e outro de tipo autoritário e mesmo fascista. Assim, Coutinho registra que apesar do sociólogo norte-americano não citar nem Lenin nem Gramsci, utiliza determinações consoantes com as abordagens dos dois marxistas. Então, na trilha do pensamento de Moore Júnior, Coutinho (2006, p.175) pontua que a Modernização Conservadora consiste na “[...] conservação de várias características da propriedade fundiária pré-capitalista e, conseqüentemente, do poder dos latifundiários, o que resulta do fato de que a ‘moderna’ burguesia industrial prefere conciliar com o atraso a aliar-se às classes populares.”

Em antítese a esta ideia de confronto entre burocracia¹⁷ e patrimonialismo, Souza Filho (2011, p.81) assevera que a estrutura da administração do Estado brasileiro “[...] nasce, desenvolve-se e se consolida a partir de uma espinha dorsal que combina patrimonialismo e burocracia, configurando uma unidade contraditória coerente com a particularidade de nosso capitalismo periférico e de nossa revolução burguesa não clássica”. Esta unidade contraditória mencionada pelo autor é que delinea a ideia da imbricação na ordem administrativa, onde a manutenção do patrimonialismo na trajetória de formação do Estado brasileiro se configura como uma determinação fundamental do pacto de dominação forjado.

Nesse sentido, a lógica que fundamenta esse processo é firmada por um pacto de dominação que ajusta a burguesia industrial, a oligarquia agrária e a exclusão das classes subalternas. Neste aspecto, apreendemos que existe uma concordância entre Nogueira e Souza Filho no que tange a necessidade de um Estado forte para a efetivação dessa dinâmica. Juntamente a isso, não se pode esquecer de que a “contenção” dos trabalhadores (vale ressaltar que a utilização desse termo não subjuga e/ou elimina a questão da luta de classes) se efetiva basicamente através da estrutura de cidadania regulada e cidadania invertida, discutidas no próximo capítulo.

Sob a defesa de que existe esta imbricação, Souza Filho afirma que a administração pública no país é uma combinação entre dominação tradicional (aristocracia agrária) e dominação racional-legal (burguesia emergente), configurando a adequação necessária a estrutura de poder do Estado brasileiro (mediada por esses dois segmentos dominantes). Aqui é interessante lembrarmos das elaborações weberianas, onde o pensador alemão informa que a existência dos tipos puros de dominação não significa que não possam ser encontrados em outras formas associadas (WEBER, 1999). Portanto, a administração do Estado brasileiro conforma exatamente esta associação sinalizada por Weber.

À luz de suas formulações sobre a imbricação, Souza Filho afirma categoricamente que temos no Brasil um caso emblemático da vinculação entre forma racional-legal (burocracia) e forma tradicional (patrimonialismo). De acordo com os grifos do autor “[...], a gênese da ordem administrativa brasileira se funda no patrimonialismo e na burocracia, não porque se forja uma dicotomia entre o “velho” e o “novo” entre o “atraso” e o “moderno”, mas sim devido à necessidade de objetivar a dominação das classes dominantes [...]”

¹⁷ De acordo com Souza Filho (2011, p.109) “a burocracia se expande no Brasil a partir de três determinações fundamentais: a) criar condições institucionais para implementar o projeto de expansão capitalista, estruturando o 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 das estratégias de insulamento burocrático.”

(SOUZA FILHO, 2011, p.90). Por isso mesmo, o estudioso defende a tese da imbricação na administração pública brasileira, embora, em certa medida concorde com as definições de bifrontalidade de Nogueira.

Partindo desse princípio de que não existe dicotomia entre “velho” e “novo”, Souza Filho discorda de Nogueira na medida em que o autor atribui a permanência do patrimonialismo na organização administrativa do Estado às pressões dos grupos de interesses que concorrem “por fora” do aparato estatal. Para o autor de *Gestão Pública e Democracia*, o patrimonialismo se constitui como um elemento do processo endógeno da organização administrativa do Estado, sendo a partir dessas interconexões que a administração pública precisa ser enfocada. Nos termos de Souza Filho (2006, p.187-188, grifos nossos),

[...] 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. Consequentemente, 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.

De acordo com o exposto fica bastante claro que o referido autor não compactua das análises culturalistas que restringem o patrimonialismo a um mero componente histórico da formação social brasileira e que o sugestionam como um obstáculo para a estrutura burocrática e/ou atrasa o desenvolvimento do país. Segundo o autor, tais visões esvaziam a contradição do processo e não consideram o patrimonialismo como um elemento estrutural, tanto para manter o pacto de dominação quanto para promover o desenvolvimento do nosso capitalismo dependente. A análise pragmática realizada por Bresser Pereira¹⁸, acerca da

¹⁸ Luiz Carlos Bresser Pereira foi o grande protagonista da implementação da nova administração pública no Brasil. Paula (2005) nos informa que esta expressiva figura política do governo de Fernando Henrique Cardoso é um estudioso de temas da economia e da teoria social, é professor e pesquisador na Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas desde 1959, e entre as décadas de 1970 a 1990, se dedicou a análises sobre a tecnoburocracia, a inflação e o desenvolvimento econômico brasileiro. Entre 1965 e 1983, Bresser-Pereira também ocupou a posição de diretor administrativo do Grupo Pão de Açúcar e a partir daí iniciou sua carreira na esfera governamental. Entre 1983 e 1985 foi presidente do Banespa e depois secretário do governo de André Franco Montoro. Em 1987, por 8 meses, ocupou o cargo de ministro dos Negócios da Fazenda do governo Sarney e buscou, sem êxito, combater a crise provocada pelo fracasso do Plano Cruzado. Em 1988, esteve entre os fundadores do PSDB e, em 1994, foi nomeado ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) do governo Fernando Henrique Cardoso. Em 1998 foi nomeado ministro da Ciência e Tecnologia, permanecendo no cargo até julho de 1999. Após, essas funções políticas, reassumiu suas atividades docentes e

necessidade de se reformar o Estado durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, corresponde com maestria a esta concepção criticada por Souza Filho.

Para explicar melhor o exposto lançamos mão dos registros de Paula (2005), onde a autora destaca que Bresser-Pereira ao realizar essa abordagem pragmática ou abordagem da crise fiscal, não descarta as recomendações do Consenso de Washington. Segundo a autora, o economista ao defender as reformas gerenciais aponta o texto constitucional de 1988 como um retorno aos ideais burocráticos de 1930 e considera que o decreto nº 200 não foi capaz de corrigir as “falhas das velhas práticas patrimonialistas”. Por meio dessas formulações, além de Bresser Pereira demonstrar uma íntima relação de sua perspectiva com as proposições neoliberais, é possível observar que o mesmo não compreende a persistência dos traços patrimonialistas como parte constituinte do processo contraditório de afirmação-negação das classes e frações de classes na condução do Estado brasileiro. Por isso mesmo pontuamos que sua abordagem apresenta uma aproximação com as análises culturalistas que desconsideram o patrimonialista como algo incrustado na administração pública do país.

Ainda em menção as alusões do Souza Filho (2006) cabe pontuar que a problemática central da ordem administrativa brasileira não é o ranço patrimonialista, pois como já dito, ele corresponde a uma necessidade da estrutura da administração pública no país. Assim sendo, o autor adverte que é preciso apreendê-lo do ponto de vista estrutural genético, pois através desse prisma de análise, a ideia de que existe uma ineficiência e uma ineficácia administrativa resultante desse processo patrimonial, não se sustenta. Nesse sentido, temos que

[...] a questão central da administração pública no Brasil não está relacionada à ineficácia e ineficiência e nem à resistência à introdução de técnicas e procedimentos de tipo racional-legal. É mais adequado falar que a administração pública brasileira correspondeu ao tipo de dominação e projetos políticos a que ela era submetida (SOUZA FILHO, 2006, p.180).

Nesse mote e corroborando com a análise que compreende ter ocorrido no Brasil um processo de imbricação da dimensão burocrática com a dimensão patrimonialista na estruturação da Administração Pública, aferimos que esta é uma determinação fundamental para pensarmos o apelo à ineficiência e a ineficácia do Estado propagado pelo discurso da “nova administração pública”, ou nos termos de Gurgel (2003), pelas “novas tecnologias gerenciais”. Logicamente, essa ênfase na necessidade de se promover mudanças na administração estatal encontra solo fértil para sua propagação em função de um contexto

nacional muito determinado, isto é, a origem da intitulada Administração Pública Gerencial brasileira se relaciona com o intenso debate ocorrido durante a consolidação da Nova República.

Como pontua Souza Filho (2011) esse debate esteve profundamente vinculado à crise de hegemonia do pacto conservador que conduziu o Estado brasileiro ao longo do tempo. Isso porque apesar de permanecer em voga a “[...] aliança fundamental entre burguesia nacional associada e dependente e os velhos setores tradicionais, preservando, dessa forma, os traços conservador, patrimonialista e autoritário [...]” (IBIDEM.:, p.162), o fortalecimento e a organização da sociedade civil exigiu a revisão da histórica estrutura excludente. Assim, a condução do país, durante todo o processo de redemocratização até o início dos anos de 1990 vai ser permeada por uma forte coalização de forças sociais para a definição de um novo projeto nacional.

Diante da fragilidade do Estado e pelas incertas quanto a condução do país, existia um consenso tanto por parte dos setores conservadores, quanto dos setores progressistas acerca da necessidade da Reforma Administrativa¹⁹ do Estado. De tal modo, o que se colocava em xeque eram as finalidades para as quais esses dois blocos defendiam tais mudanças. Frente a este embate a (re)construção do projeto nacional e, conseqüentemente do Estado, era tensionada por duas propostas: *Administração Pública Gerencial* e *Administração Pública Democrática*. Assim, Souza Filho (2011) esclarece que a primeira proposta estava em consonância com o projeto neoliberal, tinha enfoque no mercado e possuía como objetivos centrais a eficiência e a produtividade. Pressupunha uma identificação entre administração pública e administração privada – influenciada pelo gerencialismo – além de uma redução dos custos do setor público.

Já a corrente da administração pública democrática estava em consonância com o projeto designado por Coutinho de “democracia de massa” e se posicionava a favor de uma nítida distinção entre administração pública e administração privada em face de motivações, valores e objetivos que conformam uma e outra. Estava centrada na perspectiva de universalização e aprofundamento de direitos e preconizava a utilização racional de recursos subordinada a uma orientação ético-política democrática. Nessa direção, esta corrente propunha a socialização política através do envolvimento dos diversos atores sociais no seio

¹⁹ É importante lembrar que essa problematização em torno da necessidade de reforma administrativa do Estado brasileiro não é uma exclusividade da fase atual, embora com o advento do neoliberalismo ela se torne uma determinação central. Nogueira (1998), por exemplo, ao se referir à particularidade do Brasil pontua a vinculação existente entre os “surto reformadores” e as políticas autoritárias, que através de mudanças em termos de padrões organizacionais, racionais-legais e burocráticos, promovia avanços na máquina administrativa como parte da manutenção do projeto político excludente. Ao analisar a história da administração pública brasileira temos que a criação do DASP em 1938 – durante o governo ditatorial de Vargas – e o decreto-lei nº200/1967 – outorgado na ditadura militar – confirmam essa articulação estabelecida pelo autor.

do Estado e concentrava-se na crítica aos elementos fundamentais que distanciavam a administração pública brasileira do caráter democrático: patrimonialismo, clientelismo, estrutura insulada e corporativismo estatal.

Nesse ínterim, lembrando as formulações de Souza Filho acerca de que a organização administrativa do Estado está subordinada ao projeto que assume a direção hegemônica, temos que a década de 1980 configurou um momento de resistência ao delineamento da administração em moldes gerenciais no Brasil, graças ao enfrentamento do projeto contra hegemônico de base democrática. Além disso, há de se ressaltar que a chegada da Aliança Democrática²⁰ ao governo – apesar de todas as ponderações a serem consideradas – intencionou certas mudanças na política e na estrutura do Estado. Assim, pelo menos num primeiro momento, e de forma bastante contraditória, esse embate possibilitou o delineamento dos traços gerais de uma administração pública democrática, sedimentada com a Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, dentre os traços gerais afiançados pela Carta Magna podemos destacar: quadro de recurso humano permanente com seleção através de concurso público; primazia da administração direta na execução das ações, definição de normas/procedimentos e planejamento/formulação/execução de políticas sociais submetidos ao controle social, entre outros. Logo, estavam lançados os primeiros aportes racionais-legais para mudar a estrutura de dominação afiançada historicamente sob bases tradicionais. Em outros termos, significou que os indicativos de fortalecimento da estrutura burocrática – principalmente na sua dimensão de impessoalidade – poderiam contribuir para a autonomia relativa e na disputa entre projetos no interior do Estado. Porém, como o próprio texto constitucional refletiu a contraditoriedade daquele período tais indicativos avançaram de forma bastante lenta e limitada.

Nogueira (1998) ao analisar essa conjuntura de grandes incertezas coloca que a Nova República se lançava num desafio para o futuro, pois a questão consistia em “[...] saber se os governos que a sucederiam conseguiriam caminhar contra a corrente e realizar uma reforma que reconstruísse o Estado, quando muitos falavam em desconstruí-lo” (IBIDEM.:, p.119). Tais questionamentos do autor, apesar de refletirem o panorama do início dos anos de 1990

²⁰ De acordo com Souza Filho (2011, p.155) “Os Programas de Prioridades de 1985 e 1986, o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, de 1985, e o I Plano de Metas, de 1986, expressam a orientação de que para reverter o quadro social seria necessário adotar uma política econômica que possibilitasse a expansão da política social”. Não obstante, como este governo buscava também manter a conciliação dos interesses firmados historicamente entre burguesia e aristocracia agrária, as intenções se mantiveram somente no plano formal, sem a efetivação de reais medidas redistributivas. Por conseguinte, o fracasso do Plano Cruzado, em 1987, abriu espaço para as primeiras medidas liberalizantes.

são extremamente atuais, de modo que as inquietações de Nogueira – naquele momento – se constituem as nossas no tempo presente. Dito de outra forma, expressa encontrar efetivas possibilidades de delinear um Estado Democrático de direitos e de criação de políticas sociais universalizantes frente às proposições para um Estado mínimo e focalizado e que segue ancorado no slogan da ineficiência da administração pública.

Dando prosseguimento as suas análises sobre o período, Nogueira (1998) afiança que a crise de hegemonia para definição do projeto nacional se trata “não tanto da gestão pública *stricto sensu*, mas sim da política econômica, da economia e das bases de sustentação do regime político” (NOGUEIRA, 1998, p.101). Partindo, então, da tese da imbricação²¹ podemos dizer que esta crise esteve duplamente articulada ao contexto macroeconômico da época. Isto é, fundamentou-se tanto pela sua condição de capitalismo dependente que sofreu as pressões neoliberais, quanto em função do pacto de dominação que submeteu as elites brasileiras às determinações do capital internacional, fazendo com que a manutenção de seu poder (no intuito de excluir a participação das classes subalternas) estivesse condicionado a aceitar “as regras do jogo”. Retornando a Nogueira (1998, p.109) temos que,

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.

Corroborando com as ideias supraditas, Paula (2005) acrescenta que se tornou cada vez mais imperativo a adesão de “[...] 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” (IBIDEM., p.117) não somente para o Brasil, mas para a América Latina como um todo. Assim, o gerencialismo enquanto uma mediação da contrarreforma do Estado assumiu densidade nos países latino-americanos com a promessa de superar as “obsoletas” formas burocráticas, tendo como respaldo alguns fatores em comum, a saber: endividamento externo, aumento das desigualdades sociais, crescimento do contingente de pessoas dependentes da proteção social do Estado em função das primeiras mudanças do “mundo do trabalho” (ANTUNES, 1995) e baixo padrão de qualidade das

²¹ Cabe realizar o adendo de que apesar dos anos de 1980 marcarem uma correlação de forças sociais, possibilitando em certa medida a interpenetração do bloco progressista, isso não implicou a eliminação do pacto de dominação. Na verdade este nunca deixou de existir, apenas teve que realizar algumas alterações em virtude da maior articulação entre sociedade política e sociedade civil.

políticas e serviços públicos, conferindo pouca legitimidade à administração pública desses países.

É em meio a esta conjuntura que as forças conservadoras encontraram as possibilidades concretas para reestabelecerem sua hegemonia, apontando que a estrutura administrativa intencionada pela Constituição Federal de 1988 não seria capaz de efetuar as mudanças necessárias para reverter à crise nacional. Assim, a tônica na semântica “a crise é do Estado” passou a assumir prolongamento em vários âmbitos da sociedade, incidindo no que Mota (1995) denominou como “cultura da crise”. O resultado disso foi à concretização da contrarreforma neoliberal dos anos 1990, cuja expressão mais imediata – do ponto de vista administrativo – delineou a sobreposição do gerencialismo como forma de administrar o Estado.

Complementando o exposto, Nogueira (1998) informa que a própria eleição de Fernando Collor de Melo em 1989 marcou o “[...] deslocamento da liberal-democracia para a direita [...]” (IBIDEM., p.129), apontando claramente para a intenção de consolidar medidas liberalizantes. Nessa direção, apesar do curto período no governo, o alagoano presidente já tracejava os primeiros empreendimentos de redimensionamento do aparato público. Como destacado na obra *As possibilidades da Política* (NOGUEIRA, 1998, p.135),

A reforma administrativa seria apresentada como verdadeiro pré-requisito da ação do novo governo, já que estaria destinada a promover a revisão detalhada das estruturas organizacionais, com vistas a melhorar a produtividade e a eficiência de todas as áreas do setor público, eliminando-se os entraves corporativos e as jurisdições burocráticas, que dificultam e retardam o processo decisório, ao mesmo tempo em que o tornam menos visível; a alçar a racionalização e o redirecionamento dos gastos com o pessoal, dando ênfase prioritária ao atendimento das necessidades básicas da população; a estabelecer políticas de recursos humanos que privilegiem a elevação do desempenho dos níveis gerenciais de cada setor do governo e a diminuição do contingente empregado em atividades-meio, que consomem suas energias no ciclo vicioso das necessidades geradas pela própria burocracia; e, por último, a adequar a estrutura de salários do setor público à realidade da economia nacional, com atenção especial para a desconcentração das faixas intermediárias e superiores de remuneração.

Na citação supracitada fica evidente a ênfase dada a culpabilização do funcionalismo público e da burocracia enquanto elementos que “emperravam” a eficiência da administração pública. As explicações resvalavam desde os custos de pessoal e pouco comprometimento dos servidores com a “coisa pública” até a burocratização causada pelo Estado devido ao excesso de procedimentos e normas. Assim, observamos os embrionários ataques aos pilares da

administração pública democrática e a introdução da noção do Estado flexibilizado e pautado no gerencialismo como forma de administrar as políticas sociais. Todavia é precisamente nos governos subsequentes – Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002), Luís Inácio Lula da Silva (2003 - 2010) e Dilma Rousseff (2011 - 2018) – que se encontram as principais determinações para a efetivação dessas intenções profetizadas por Collor.

Nesse sentido, a análise de Souza Filho (2011) demonstra que no cenário seguinte ao processo de transição do impeachment de Collor, foi reeditado o pacto de dominação conservadora, coroado com a chegada de Fernando Henrique Cardoso ao Executivo Nacional. Tal pacto rearticulava organicamente os setores da burguesia industrial e financeira (principalmente a paulista); intelectuais com passagem pela esquerda (afinados com ideais liberais), vinculados ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); bem como às forças oligárquicas e tradicionais (fundamentalmente do nordeste), vinculadas ao Partido da Frente Liberal (PFL). Dentro deste quadro de alianças, a vitória de FHC marcou a efetiva implementação do projeto desenvolvimentista assentado em teses neoliberais, isto é, o projeto de transnacionalização²² radical em todas as suas dimensões. Assim,

[...] delineava-se no país a vitória hegemônica do projeto de sociedade “liberal-corporativista”, com forte presença do componente patrimonialista como prática de fazer política e governar, aliado ao fortalecimento do perfil “delegativo” de nossa democracia. Do ponto de vista econômico, efetivou-se a implementação de um modelo de desenvolvimento que buscava desmontar a intervenção estatal para reforçar a estrutura privada, nacional e internacional, colocando o mercado no centro das estratégias econômicas e alijando a incorporação da classe trabalhadora do processo de decisão e da participação dos frutos do desenvolvimento (SOUZA FILHO, 2011, p. 169).

Sob o escopo desse projeto e para subsidiar a implementação do referido modelo, o argumento para reformar o Estado brasileiro se sustentava na defesa de que para assegurar a legitimidade e governabilidade do Estado seria imperioso destiná-lo as suas funções básicas, com orientação para o bom funcionamento do mercado, a fim de tornar o aparato público adequado às transformações contemporâneas. Assim, Luiz Carlos Bresser-Pereira – “[...] protagonista da implementação da nova administração pública no Brasil” (PAULA, 2005, p.118) – formulou seu diagnóstico partindo da crítica ao projeto nacional desenvolvimentista e estabeleceu uma intrínseca relação entre: crise fiscal, crise do modo de intervenção do Estado e crise do modelo burocrático. De acordo com a avaliação do economista a conjuntura

²² Para apreensão de aspectos importantes acerca da transnacionalização no Brasil, vide informações apresentadas por Souza Filho (2011, p.176 -177).

negativa da sociedade brasileira não se tratava, em hipótese alguma, de uma crise inerente ao sistema capitalista e sim da capacidade gerencial do Estado. Sob essa acepção, Bresser-Pereira se constituiu como um elemento chave para promover as adequações necessárias ao projeto operante, assumindo estrategicamente o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

A partir dessa posição privilegiada na estrutura governamental, o então ministro formulou, em 1995, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) que, posteriormente, resultou na Emenda Constitucional nº 19/1998. Dentro das propostas quanto a necessidade de se implementar uma nova administração pública no Brasil, algumas questões foram apontadas no documento como importantes reflexões para conduzir o Estado brasileiro:

- (1) O Estado deve permanecer realizando as mesmas atividades? Algumas delas podem ser eliminadas? Ou devem ser transferidas da União para os estados ou para os municípios? Ou ainda, devem ser transferidas para o setor público não-estatal? Ou então para o setor privado?
- (2) Por outro lado, dadas as novas funções, antes reguladoras que executoras, deve o Estado criar novas instituições?
- (3) Para exercer as suas funções o Estado necessita do contingente de funcionários existente? A qualidade e a motivação dos servidores são satisfatórias? Dispõe-se de uma política de recursos humanos adequada?
- (4) As organizações públicas operam com qualidade e eficiência? Seus serviços estão voltados prioritariamente para o atendimento do cidadão, entendido como um cliente, ou estão mais orientadas para o simples controle do próprio Estado? (BRASIL, 1995, p. 24).

Tais questionamentos buscaram ancorar o objetivo principal do PDRAE que, na verdade, consistia em efetivar as mudanças estruturais necessárias à legitimação da designada reforma gerencial. Paula, ao analisar as proposições de Bresser acerca da reforma, pontua que tais mudanças do ponto de vista institucional foram operacionalizadas pelo referido plano e agrupadas em dois tipos de atividades estatais:

- *as atividades exclusivas do Estado* – a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas. Estas atividades pertencem ao domínio do núcleo estratégico do Estado, composto pela presidência da república e os ministérios (Poder Executivo), sendo realizadas pelas secretarias formuladoras de políticas públicas, as agências executivas e as agências reguladoras;
- *as atividades não exclusivas do Estado* – serviços de caráter competitivo e atividades auxiliares ou de apoio. No âmbito das atividades de caráter competitivo estão os serviços sociais (saúde, educação, assistência social) e científicos, que seriam prestados tanto pela iniciativa privada quanto pelas organizações sociais, que integrariam o setor público não-estatal. Já as atividades auxiliares ou de apoio, necessárias ao funcionamento do aparelho do Estado, como limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos,

manutenção, entre outras, seriam submetidas à licitação pública e contratadas com terceiros (PAULA, 2005 p.127).

Resumidamente, podemos dizer que a proposta do Plano – e conseqüentemente, da contrarreforma – consistiu em redefinir o papel do Estado, transferindo para o setor privado atividades que poderiam ser controladas pelo mercado. Além disso, realizou a descentralização – para o "setor público não estatal" – de serviços que não envolviam o exercício do poder do Estado, onde este passou a assumir um forte papel subsidiador em detrimento de seu papel de produtor direto. Esse processo, caracterizado como publicização²³, trouxe um quadro de desmantelamento e agravamento ainda maior para o aparato burocrático no sentido de consolidação das políticas públicas.

Entrementes, Souza Filho nos mostra que o novo desenho da organização administrativa neoliberal não abdicou do modelo de administração burocrática no âmbito central das decisões, da formulação de políticas e da regulação. Portanto, o que de fato aconteceu foi uma organização da administração pública fortemente marcada pela monocratização burocrática dos centros de decisão, pelo enfraquecimento da burocracia para o conjunto de ações do Estado – fundamentalmente na área social – e por um patrimonialismo em transformismo, que fez a conversão da lógica de fidelidade entre o senhor e o servidor, mediada pela base racional-legal, tipicamente burocrática. Assim, esse patrimonialismo em transformismo passou a ser exercido principalmente através dos cargos comissionados, das terceirizações, dos contratos de pessoal para trabalhar no serviço público em moldes flexibilizados e das emendas parlamentares²⁴.

²³ Essa publicização expressou a flexibilização das atividades não exclusivas do Estado que através do Programa Nacional de Publicização, buscou transformar órgãos da administração direta em administração indireta (prioritariamente hospitais, universidades, escolas técnicas, centros de pesquisa, bibliotecas e museus). Juntamente a isso promoveu a regulamentação e disseminação da "parceria" entre o Estado e o chamado "terceiro setor" (ONG's, associações, cooperativas, instituições filantrópicas, entre outras). Nesse sentido, duas normatizações foram fundamentais para efetivar essa condução: a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 que estabeleceu as Organizações Sociais (OS) e a Lei nº 9.790, de 23 março de 1999 que criou as designadas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Cabe esclarecer que as OS foram destinadas a execução de serviços públicos até então atribuídos à administração direta estatal, cabendo ao Estado apenas o papel supervisioná-las por meio de um contrato de gestão no qual são descritas as respectivas atribuições, responsabilidades e obrigações. O financiamento destas organizações é público, podendo ter permissão para o uso de bens públicos e até mesmo a cessão de servidores públicos. Já no caso das OSCIP's ocorre a transferência dos serviços públicos para "as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos" que através do Termo de Parceria com o Poder Executivo tornam-se os executores das políticas sociais. Um exemplo dessa condução foi a própria política de assistência social, na qual ignorou-se os preceitos constitucionais e os dispositivos da LOAS, mantendo-a prioritariamente operacionalizada pela sociedade civil, o que contribuiu para prolongar o uso político da assistência, baseado nas formas tradicionais de dominação.

²⁴ Souza Filho (2011, p.214) utiliza as formulações de Diniz (2000) para explicar de que forma as emendas parlamentares se constituem como um elemento desse patrimonialismo em transformismo: "tanto a alta tecnocracia insulada na burocracia, quanto a ampla e heterogênea coalizão parlamentar de sustentação do

Desse modo, encontramos nas categorias “burocracia monocrática” e “patrimonialismo em transformismo” a análise que permite compreender a dubiedade da administração do Estado brasileiro a partir da instauração da contrarreforma, bem como uma interpretação crítica acerca da proposta gerencial. De acordo com Souza Filho (2011,p.215),

Portanto, a ordem administrativa brasileira se reestrutura mantendo a imbricação da burocracia com o patrimonialismo, porém num contexto de monocratização burocrática e patrimonialismo em transformismo, mediado pelos mecanismos de flexibilização gerencial. Em relação à burocracia, ocorre um tratamento ambíguo, pois ao mesmo tempo em que reforça as decisões burocráticas centrais em determinadas áreas, esvazia a burocracia em nome de uma descentralização que na verdade se materializa através da desresponsabilização e privatização das ações que deveriam ser estatais e da constituição de quadro profissional extrapatrimonial.

Em uma análise similar, porém enfocando outras chaves heurísticas para analisar criticamente a denominada reforma gerencial proposta por Bresser Pereira, Paula (2005) chama atenção para o fato de que estes arranjos institucionais, além de não cumprirem a dimensão democrática conforme afirmava o ex-ministro, contribuíram para a fragmentação do aparelho do Estado visto que a adoção de novos formatos não implicava a ruptura com os antigos padrões. De forma mais detalhada a autora explica que

[...] a instalação do padrão gerencialista também acabou reforçando a autonomia do Executivo e do círculo tecnocrático. Visando um ganho de eficiência, a nova administração pública recomenda o aumento do poder discricionário dos burocratas e a elaboração de regras durante o processo de tomada de decisão, que acaba por colocar o interesse público em segundo plano na medida em que incentiva o individualismo do decisor. (...) o desenho institucional trazido pela nova administração pública aumentou o isolamento dos decisores, ampliando o incentivo às práticas personalistas e voluntaristas. Assim, abre-se espaço para o neopatrimonialismo e para uma autocracia que recorre a técnicas democráticas, colocando a soberania popular em segundo plano (PAULA, 2005, p.143).

Desse modo, a autora supracitada concorda com Souza Filho acerca da análise de que a denominada reforma 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

governo foram cruciais para a implementação do programa governamental. Este dependia da aprovação das reformas constitucionais para alcançar seus objetivos. Para tanto, o presidente disporia não só de uma ampla base de apoio, como também de uma distribuição interna de poder que favorecia os líderes dos partidos e as presidências da Câmara e do Senado, cabendo ainda mencionar o recurso ao intercâmbio clientelista para distribuição de cargos na administração pública, como forma de assegurar a coesão da base governista”.

administrativa” (PAULA, 2005, p.144). Portanto, tomando por base a análise de ambos autores, podemos afirmar que não tem consistência os argumentos em torno da falência da burocracia e da possibilidade do gerencialismo se constituir como um modelo pós-burocrático.

Mais explicitamente podemos dizer que tendo em vista as transformações operadas nas relações de produção (acumulação flexível) e sabido que a ordem administrativa do Estado tem que está adequada a estrutura desse sistema, a reforma idealizada por Bresser Pereira, na realidade, efetivou as adequações necessárias do ponto de vista do capital. Dessa forma, o governo FHC acabou por delinear a conformação de uma organização burocrática combinada com mecanismos de descentralização e flexibilização que permitiram – por intermédio das agências executivas reguladoras e das organizações sociais – implementar o processo de terceirização de serviços e instituição de parcerias, plenamente funcionais às determinações do capitalismo contemporâneo. De um modo mais apurado Souza Filho (2011, p.218) nos explica que,

Por intermédio da flexibilização da burocracia, alcançam-se três objetivos: diminuição de gastos públicos para contribuir com o ajuste fiscal, redução do poder da burocracia permanente e manutenção de traços patrimonialistas na administração pública para propiciar a participação dos setores tradicionais da estrutura de dominação.

Frente a essas sinalizações, Paula (2005) sintetiza com bastante precisão o que de fato significa a denominada administração gerencial: “[...] temos uma flexibilização da burocracia e uma manutenção da dominação” (IBIDEM.:, p. 140). Logo, verificamos que nesse processo de contrarreforma do Estado e de contrarreforma administrativa foi diminuída justamente a dimensão que potencializa uma administração mais democrática, isto é, a dimensão racional-legal. Desse modo, compartilhamos da posição de Souza Filho (2011) acerca de que o governo FHC produziu o estreitamento das condições de ampliação de direitos sociais, bem como reduziu as possibilidades de se construir e se fortalecer uma estrutura burocrática necessária à condução de políticas públicas universalistas.

Mediante essa constatação, se faz necessário destacar os elementos essenciais que contribuíram para esse arrefecimento da perspectiva de aprofundamento de direitos, a saber: fragilização da dimensão racional-legal dos setores/órgãos responsáveis pelos serviços sociais destinados à população; ruptura com o caráter de administração democrática iniciado nos anos anteriores (centralizando ainda mais o poder de decisão e excluindo a possibilidade de participação direta da sociedade na formulação das políticas) e redirecionamento da sociedade

civil para as atividades não exclusivas do Estado (principalmente na área social) sob o discurso da cidadania e da participação.

Em síntese, as “manobras” administrativas efetuadas, nesse período, deslocaram ainda mais a concepção de direitos sociais dos centros decisórios e, em contrapartida, viabilizaram a fixação dos preceitos neoliberais de focalização, privatização e descentralização (BEHRING, 2008; DRAIBE, 1993) na formatação da proteção social brasileira. Por conseguinte, se verifica que a designada administração gerencial implantada no Brasil, a partir do PDRAE, teve como enfoque a destituição dos pilares burocráticos projetados pela CF/1988 para o conjunto de direitos sociais, a fragilização dos direitos dos servidores que trabalhavam nas áreas “periféricas” do Estado e a intensificação do insulamento das decisões governamentais como suporte do projeto de transnacionalização. Desse modo, lembrando que os governos do PT seguiram – do ponto de vista administrativo – a mesma “receita” anunciada durante os anos de 1990, tomamos como referência para pensar a gestão do SUAS, a seguinte análise feita por Paula (2005, p.149):

Em relação a democracia, verificamos que o Estado pós-reforma confiou à burocracia pública as decisões estratégicas e optou por uma abordagem política instrumental. O resultado foi uma democracia meramente formal, que enfatiza as instituições e os procedimentos administrativos, e não uma democracia voltada para o desenvolvimento da dimensão sociopolítica da gestão.

Dentro dessa perspectiva destacada pela autora é interessante registrarmos que, embora seja inegável que a partir dos anos dois mil se tenha construído um arcabouço institucional que possibilitasse a afirmação da assistência social enquanto direito – devido à contrarreforma administrativa do Estado ter seguido os mesmos rumos das propostas gerencialistas, de cunho neoliberal, mercadológicas e privatizantes do governo FHC –, o que se desdobrou foi muito mais a consolidação dessa democracia formal apontada por Paula (2005) do que a concreta ampliação da proteção social. A título de complementação da afirmativa acerca da continuidade entre as propostas de contrarreforma do governo FHC e os governos do PT, vale ressaltar o estudo realizado por Vargas em relação à administração pública federal entre os anos de 2003 a 2010. Na dissertação de mestrado concluída no ano de 2012, a autora faz uma análise crítica acerca dos principais documentos que embasaram a reforma administrativa desse governo e afirma categoricamente que “[...] o Estado torna-se cada vez mais gestor e menos interventor. Em outras palavras (...) na essência está impressa a

perspectiva neoliberal de enxugamento do Estado e adaptação de suas estruturas às novas necessidades do capital” (VARGAS, 2012, p.132).

Nessa direção, ao apresentar os documentos analisados²⁵, Vargas deixa evidente que, apesar de conterem um aparente viés progressista, na verdade, tais documentos têm por objetivo: reforçar a arquitetura do gerencialismo como forma de organizar a estrutura estatal; enfatizar a descentralização/seletividade/parcerias como via elementar de desresponsabilização da gestão pública no âmbito social; e conferir uma roupagem de modernidade (como por exemplo através da introdução de mecanismos e instrumentos voltados para avaliação de desempenho institucional) que favoreça o ataque a burocracia (principalmente na dimensão de racionalidade) como meio de reafirmar as condições estruturais para viabilização do processo de acumulação capitalista. Assim, à luz das constatações de Vargas (2012, p.159-160) temos que,

[...], a análise dos documentos apresentados, permite inferir e concluir que as condições políticas no âmbito da gestão administrativa federal durante os dois mandatos do ex-Presidente Lula seguem os rumos de uma reforma continuísta ao gerencialismo (...). Do ponto de vista institucional, é possível afirmar que no âmbito da Administração Pública Federal, nos mandatos do ex-Presidente Lula, houve um processo de fortalecimento das medidas de cunho gerencial (neoliberal), mercadológicas e privadas – delimitando um falso discurso democrático voltado para a cidadania. Isso porque o que é reforçado é o discurso da necessidade de se promover (via Administração Pública) a descentralização, a transferência de atividades estatais para o mercado, o uso de corresponsabilização para com a sociedade com o objetivo de reduzir cada vez mais o papel e as responsabilidades do Estado e atribuí-lo à sociedade civil, a incorporação irrestrita de mecanismo de concorrência no âmbito da Administração Pública, seguindo uma lógica empresarial/privada. Assim, pode-se afirmar que, durante a gestão do ex-Presidente, houve uma dissociação entre a dimensão política e a racionalidade administrativa voltada para o fim de ampliação e universalização de direitos.

De uma maneira geral e tomando por base as informações contidas na dissertação de mestrado supracitada podemos aferir que a organização do aparato público a partir deste pleito promoveu a expansão da administração indireta prioritariamente para as políticas sociais; separou cada vez mais o planejamento da execução (apoiada numa visão tecnicista da

²⁵ Os documentos que serviram de parâmetro para a análise realizada por Vargas podem ser encontrados no site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, são eles: "Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Colaboração", "Documento de Referência do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (anexos e Decretos)", "Agenda Nacional da Gestão Pública", "Relatório Final do 1º Fórum Nacional de Gestão Pública" e "Inventário das Principais Medidas para a Melhoria da Gestão Pública no Governo Federal Brasileiro". Para uma análise mais detalhada sobre o tema recomendamos consulta a fonte: VARGAS, T. L. **O Governo Lula e a Administração Pública Federal: análise crítica**. 2012. 176 fls. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora. 2012, p.128-169.

política) e reafirmou a crítica à burocracia²⁶, destacando a necessidade de se repensar uma forma de organização e funcionamento do Estado baseada em instrumentos e abordagens gerenciais. Sob essa acepção, a criação do SUAS também não passou imune a todos esses reveses, haja vista a tendência de hipervalorização da gestão federal em relação aos aspectos procedimentais, as tipificações e o cumprimento de metas pactuadas em detrimento da efetividade das ações destinadas ao conjunto da população.

Nesse ponto, julgamos pertinente sublinhar que alçar a crítica à intitulada reforma do Estado e sua flexibilização gerencial para os setores de execução de políticas sociais não significa que a administração pública democrática deva negar as contribuições, avanços tecnológicos e os procedimentos empresariais matizados nos últimos governos. Sob esse preceito, o fundamental é identificar em que medida eles podem ser adequados para a finalidade que aqui se coloca (aprofundamento e universalização de direitos). Pois, apesar de concordamos com Paula (2005) acerca da necessidade de ter como direção última a organização da administração pública pautada na vertente societal, que consiste nas experiências alternativas de gestão participativa (conselhos gestores, orçamentos participativos, frentes populares, etc); não desconsideramos a necessidade de termos tecnologias de gestão adequadas à democratização. Exemplificando podemos citar a própria questão do gerenciamento de dados via sistemas de informação. Assim, a questão que ponderamos é em quais parâmetros essas tecnologias estão assentadas: tendem para a lógica gerencialista de produção quantitativa dos dados ou buscam construir essa base de informação a partir da e com a população?

Sob esse designo, compreendemos que a administração democrática para além da incorporação da população no processo decisório precisa articular as estruturas de gestão a fim de fortalecer a dimensão política, pois os processos participativos não asseguram, por si só, os avanços na perspectiva emancipatória. Nesse sentido, nos aproximamos de Paro e Souza Filho, visto que ambos partilham da posição de que é perfeitamente compatível (e não contraditório) que sejam utilizados instrumentos e técnicas gerenciais destinadas a construir uma gestão em prol da sociedade no sentido mais amplo do termo. Desse modo, é preciso salientar que uma administração democrática não elimina a necessidade de se pensar mecanismo de eficiência, eficácia e efetividade.

²⁶ A incorporação da tipologia gerencial para a condução da Administração Pública pode ser verificada, por exemplo, no Documento de Referência do programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública) que propunha diversas transformações nas instituições públicas, em especial as do Poder Executivo Federal.

Em síntese, mesmo sabendo que o contexto hodierno sonega as possibilidades de se pensar tais parâmetros dentro da perspectiva da administração pública democrática e ciente que, de qualquer forma, fortalecer a administração na sociedade de classes pressupõe a permanência das relações de dominação, acreditamos que intencionar os pontos enfatizados – ao longo dessas laudas – contribui, no plano imediato, para promover melhorias na condição de vida da população de uma maneira geral. Certamente esta não é nossa finalidade última, mas até o tracejar de uma outra etapa da história da humanidade, buscar pactos/alianças/consensos em torno da administração democrática não deixa de ser um caminho de comprometimento com a emancipação na sua dimensão ontológica.

CAPÍTULO II – A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA SOB A ÉGIDE DO PACTO DOMINADOR EXCLUDENTE E A PARTICULARIDADE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

2.1 – Notas proemiais sobre as políticas sociais e sua introdução no Brasil

Para compreender e analisar o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil se faz necessário primeiramente focar o pano de fundo que permite realizar as devidas conexões entre as relações de produção e sua preeminência na reprodução das relações sociais. Essa leitura da realidade permite identificar que embora as políticas sociais configurem um avanço para a classe trabalhadora; elas também compõem o complexo de elementos superestruturais fetichizadores do processo de extração da mais-valia. Portanto, defender a necessidade de ampliação e universalização das políticas sociais implica situarmos a base que fundamenta essa discussão e que serve de fio condutor para evitar equívocos de interpretação da realidade nacional.

Ao mencionar esta base de fundamentação, estamos nos referindo à consolidação da sociedade burguesa entre os séculos XVIII e XIX que inaugurou uma nova forma de estratificação social baseada em inéditas formas de exploração do trabalho. Conforme demonstrado por Marx – através da Lei de Acumulação Capitalista – o desenvolvimento deste modo de produção propiciou a acumulação da riqueza por parte da classe detentora dos meios de produção ao mesmo tempo em que gerou a devassidão social no polo oposto (MARX, 1996), culminando na pobreza generalizada. Essa polarização entre as classes marcou a edificação do Estado Moderno como ente regulador das relações sociais e principal mecanismo de ocultamento da essência do pauperismo, onde “la separación entre lo económico y lo político em la sociedade capitalista es, por tanto, de importancia fundamental para la estabilidad de la sociedade” (HOLLOWAY, 1982, p.31).

Sendo assim, analisar criticamente a totalidade social que circunscreve as políticas sociais requer desvendar os meandros do poder político, condensados na figura abstrata do Estado Moderno. É nessa direção que se torna possível pensar o Estado como uma forma concreta de regulação da vida social, operacionalizada através dos diversos mecanismos institucionais (civis, jurídicos, administrativos, etc), mas que expressa eminentemente uma **necessidade de classe**. Não por acaso Holloway (1982), ao analisar a separação entre o

econômico e o político (separados mas complementares), pontua que a mudança do sistema de dominação do feudalismo para o capitalismo implicou também a separação do trabalhador em dois sujeitos diferentes: o assalariado e o cidadão. Para o autor, essa dupla personalidade colocou o trabalhador como alguém que, abstratamente, passou a dispor dos mesmos direitos e obrigações que qualquer outro sujeito social. Desse modo, juntamente com o desenvolvimento do Estado burguês se desenvolveu, então, a concepção da igualdade formal de direitos.

No contraponto desse processo de igualdade formal perante o Estado burguês, Marx trouxe ao centro de suas problematizações acerca da sociedade capitalista uma contundente crítica à alienação política objetivada pelas relações formais, cuja essência está localizada no Estado. Para o ilustre autor, existe um erro metodológico ao se considerar a política como sendo o princípio da inteligibilidade dos fenômenos sociais, visto que é a forma como os homens se organizam para produzir que condiciona – em última instância – as relações jurídicas, políticas, administrativas, etc. Assim, Marx salienta é irreal a universalidade de interesses particulares junto ao poder político, pois se “do ponto de vista político, Estado e *organização da sociedade* não são *duas* coisas distintas. O Estado é a organização da sociedade” (MARX, 2010b, p.38) e, sendo esta, uma organização de classes, o poder político expresso no Estado também é classista e por isso não é possível o conceber como aquele que irá realizar a igualdade concreta entre todos os sujeitos sociais.

Nessa direção, Marx demonstra ainda que como a política não é capaz de suprimir o pauperismo, a função do Estado passa a ser a de discipliná-lo a fim de mantê-lo sob controle, ou seja, transformar as mazelas sociais “[...] em objeto de uma administração ramificada e bastante ampla, uma administração que, todavia, *não possui mais* a incumbência de sufocá-lo, mas de *discipliná-lo*, de perpetuá-lo.” (MARX, 2010b, p.35) Desse modo, ao examinar os registros de *Glosas Marginais* e *Sobre Questão Judaica* é possível observar que Karl Marx não compreendeu o aparelho estatal apenas como coerção, ele também atribuiu grande relevância a função do complexo político burocrático para a contenção social. Complementando o pensamento marxiano, Holloway (1982) pontua que com o avanço das relações de produção, cada vez mais a tarefa do Estado passou a ser equalizar os conflitos de forma pacífica, isto é, pela via da administração pública, cuja finalidade consiste em assegurar os interesses dominantes.

Não obstante, apesar de criticarem os limites da politicidade, Marx e Holloway deixam claro que isso não significa abdicar do poder político, uma vez que o alcance deste pela classe explorada é uma etapa imprescindível para a verdadeira liberdade humana. É nessa

perspectiva que nosso trabalho busca analisar a importância da administração pública democrática para as políticas sociais. Isso porque se considerarmos que todo avanço da classe trabalhadora na direção da emancipação política representa uma ameaça à dominação burguesa, temos que o poder político se transforma em um instrumento prático de luta revolucionária. Além disso, como registra o emérito professor Carlos Nelson Coutinho (1997), o emergir da questão social como questão política fez com que o Estado no final do século XIX, e principalmente no século XX, alargasse suas bases de reprodução, onde a ampliação dos direitos sociais se constituiu como um significativo progresso da economia do trabalho sobre a economia do capital.

O próprio Marx, apesar de não ter experimentado o desenvolvimento do Estado na fase dos monopólios, já sinalizava alguns desses avanços que, obviamente, adquiriu muito mais nitidez a partir dos estudos gramscianos acerca das estratégias de luta com a amplificação do Estado e os mecanismos da sociedade política. Ainda sim, os escritos de Marx não deixam dúvida quanto ao fato da transformação da sociedade ser inevitavelmente um ato político. Visto que se o Estado é a expressão política da dominação, alcançar uma sociedade sem classes exige necessariamente tomar esse canal político para sua destituição. Sendo assim, embora a esfera política corrobore para a manutenção do sistema e, conseqüentemente, reafirme as desigualdades, ela é uma etapa que não pode ser dispensada pela classe trabalhadora. Este caráter paradoxal da política pode ser bem observado na seguinte passagem:

Contudo, na mesma medida em que uma revolução com alma política é parafrástica ou absurda, uma revolução política com alma social faz sentido. A revolução como tal - a derrubada do poder constituído e a *dissolução* das relações antigas - é um *ato político* No entanto, sem revolução o *socialismo* não poderá se concretizar (MARX, 2010b, p.52).

A citação descrita ratifica o processo revolucionário como algo eminentemente político e com direção social claramente definida, marcado pela luta permanente das classes antagonicas na tensão entre a manutenção da ordem vigente e a instauração de uma nova sociabilidade. Trazendo as alusões marxianas para o tempo presente cabe, então, nos questionarmos sobre quais os caminhos contemporâneos para essa mudança societal, sem perder de vista a verdadeira relação entre o social e político no processo revolucionário.

Desse modo, diferentemente da visão de Holloway acerca da cidadania como um conceito que contribui para encobrir a dominação de classe, congregamos da acepção de Coutinho (1997, p.146), o qual descreve a cidadania como a “[...] capacidade conquistada por

alguns indivíduos ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humanas abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado”. Sob esse ângulo de interpretação vislumbramos a cidadania através de uma acepção mais ampla do que reproduzir a dominação e, por isso, a afiançamos como uma importante interconexão entre o social e o político.

Entretanto, ao assumir este conceito é preciso alardear a consciência de que isso não muda os limites da cidadania e da politicidade, por isso o objetivo final da luta deve ser sempre a destituição da propriedade privada. Pois, mesmo que concretamente se possa obter melhorias substantivas na vida da população, o poder político não deixa de representar os interesses privados da classe dominante. Assim sendo, não perdemos como horizonte a questão da emancipação humana como fim último da revolução, enquanto forma de libertação plena do ser social, pois, mesmo uma política de orientação democrática, ainda sim, pressupõe a dominação. Tal afirmativa se justifica pelo fato de que “o limite da emancipação política fica evidente de imediato no fato de o *Estado* ser capaz de se libertar de uma limitação sem que o homem *realmente* fique livre dela, no fato de o Estado ser capaz de ser um *Estado livre* [*Freistaat*, república] sem que o homem seja um homem *livre*.” (MARX, 2010a, p. 39)

Destarte, é oportuno lembrar o ensaio de 1843, onde Karl Marx critica os estudos do jovem hegeliano Bruno Bauer. Para o discípulo de Hegel, os judeus somente poderiam atingir a emancipação política se renunciassem a sua consciência religiosa particular. De acordo com o pensamento deste autor a verdadeira emancipação política estaria intrinsecamente relacionada à abolição da religião. Bauer defendia a constituição de um Estado, através do qual, os homens gozassem de direitos iguais pautado na liberdade política a todos os cidadãos. O jovem Marx refuta esta tese e aponta que por meio da emancipação política o homem pode se emancipar politicamente, porém permanecerá condicionado a um sistema que oprime suas características enquanto ser genérico e social. Conforme podemos observar neste trecho da obra *Sobre a Questão Judaica*:

Porém, o comportamento do Estado, principalmente do *Estado livre*, para com a religião nada mais é do que o comportamento das pessoas que compõem o Estado para com a religião. Disso decorre que o homem se liberta de uma limitação, valendo-se do *meio chamado Estado*, ou seja, ele se liberta *politicamente*, colocando-se em contradição consigo mesmo, alteando-se acima dessa limitação de maneira *abstrata e limitada*, ou seja, de maneira parcial. Decorre, ademais, que o homem, ao se libertar *politicamente*, liberta-se através de um *desvio*, isto é, de um *meio*, ainda que se trate de um *meio necessário* (MARX, 2010a, p.39).

Todavia, é importante registrar que o autor não possui uma visão fechada e unilateral da emancipação política e compreende que esta “[...]de fato representa um grande progresso; não chega a ser a forma definitiva da emancipação humana em geral, mas constitui a forma definitiva da emancipação humana *dentro* da ordem mundial vigente até aqui. Que fique claro: estamos falando aqui de emancipação real, de emancipação prática.” (MARX, 2010a, p.41). Sob essa ótica de interpretação, é possível dizer que o autor não despreza os ganhos adquiridos com o estabelecimento dos direitos formais, principalmente se considerarmos que o tempo histórico vivenciado marcava a luta contra o absolutismo. Na verdade, a questão que se colocava para Marx é a partir deste avanço propiciado pela emancipação política criar novas condições para a luta de classes em outra direção.

Logo, a exposição do pensamento marxiano nos impõe a tarefa de vislumbrar as políticas sociais como um argiloso campo de luta política e econômica, entendendo que a estruturação de sua gestão efetiva-se a partir da relação dialética entre Estado, classes sociais antagônicas (as quais já não expressam hoje a bipolaridade apontada por Marx, o que torna o embate mais complexo) e as formas de enfrentamento das refrações da questão social. Por conseguinte, é preciso deixar clarividente que a defesa que se faz neste trabalho acerca da emancipação política não perde de vista as ponderações marxianas, mas se localiza precisamente pelos efeitos deletérios dos tempos de barbárie social que a sociedade contemporânea tem vivenciado. Isso significa que com o avanço do capital a própria figura abstrata do Estado enquanto regulador da vida social sofreu um refluxo na mediação consensual via políticas sociais universalizantes, prevalecendo por um lado à violência e por outro a focalização.

De tal modo temos um perverso cenário de disputa, onde a intenção do estudo é chamar atenção para a necessidade de conferir um caráter mais democrático no tratamento da questão social. Como pontua Durigetto e Souza Filho (2014, p.228),

Entendemos que, de forma geral, um processo de democratização se efetiva a partir de processos de lutas sociais oriundos da dinâmica própria da sociedade civil, impactando, por um lado, a dinâmica das relações sociais e, por outro, o objetivo e a forma de intervenção estatal na sociedade. Somente a partir do entendimento desses processos sociais e das relações sociais daí decorrentes é possível compreender seus desdobramentos enquanto dinâmica que pode vir, ou não, a fortalecer a universalização e o aprofundamento de direitos, enquanto componentes da expansão da emancipação política.

Postas essas colocações, vislumbrar o desenvolvimento das políticas sociais no cenário nacional e questionar suas possibilidades de um caráter mais democrático implica introduzir a especificidade da relação capital e trabalho numa realidade concreta fortemente adversa a formação dos Estados Modernos clássicos. Sob esse prisma de análise, refletir sobre a trajetória das políticas sociais brasileiras a partir do processo de acumulação compete compreendermos que,

[...] a questão social condensa o conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais (...). As configurações assumidas pela questão social integram tanto determinantes históricos objetivos que condicionam a vida dos indivíduos sociais, quanto dimensões subjetivas, fruto da ação dos sujeitos na construção histórica. Ela expressa, portanto, uma arena de lutas políticas e culturais na disputa entre projetos societários, informados por distintos interesses de classe na condução das políticas econômicas e sociais, que trazem o selo das particularidades históricas nacionais (IAMAMOTO, 2012, p. 156).

Frente ao exposto por Yamamoto salientamos que, no caso do Brasil, o delineamento da questão social encontra seus nexos causais inexoravelmente atrelados à herança colonial e ao desenvolvimento econômico dependente. Essas determinações fundamentais constituem as bases sócio históricas da organização do Estado brasileiro e o reconhecimento dos direitos sociais assegurados maciçamente de forma seletiva e fragmentada. Certamente um fato crucial para esta dificuldade de efetivação do viés democrático e de consolidação da cidadania para o conjunto de políticas sociais encontra-se também na própria estruturação burocrática estatal erguida de forma combinada à dimensão patrimonialista. Por isso mesmo, examinar criteriosamente a trajetória histórica das políticas sociais, bem como as especificidades da política de assistência social e sua débil afirmação enquanto direito social requer articular dialeticamente as mediações que compõe a administração pública brasileira.

Em outras palavras, para compreendermos as dificuldades de efetivação de uma perspectiva democrática na cena nacional é preciso ter como ponto de partida as articulações estabelecidas pela organização administrativa do Estado no país. Isso significa que, desde seus primórdios, o uso do público pelo privado como forma de estruturação da administração pública, conduziu, inevitavelmente, as políticas sociais brasileiras e, principalmente, a política de assistência social a um longo caminho de “lealdade ao senhor”. Nessa perspectiva, é importante ponderarmos que o patrimonialismo presente na organização da administração pública brasileira deve ser entendido a partir de dois vetores, a saber:

o da própria estrutura de dominação da coroa, que se expressa através da organização centralizada do poder central, efetivada pela transferência da ordem administrativa portuguesa para o Brasil, e aquele que será forjado pelo próprio desenvolvimento da estrutura econômica, social e política da ordem colonial brasileira, na qual o poder dos proprietários rurais será fundamental para a garantia da ordem legal e administrativa ditada pela coroa (SOUZA FILHO, 2011, p.83).

Portanto, esse tipo de dominação baseado na tradição que configurou a forma predominante de exercer a ordem administrativa no Período Imperial e na República Velha, cunhou as elites rurais como peça elementar para operacionalizar tanto o projeto mercantilista, quanto a transição para a economia exportadora. Não obstante, foi eminentemente a partir da fase imperialista do capitalismo mundial que se viabilizou as condições econômicas e políticas para a hegemonia da oligarquia cafeeira. Assim, a Proclamação da República marcou novas relações de poder no âmbito interno, mas igualmente voltada para alimentar o capital internacional comandado pela potência inglesa. Essas rearticulações das elites nacionais podem ser compreendidas na medida em que,

Do ponto de vista global, o desenvolvimento do capitalismo mundial, em sua fase imperialista, apresenta a exigência de uma nova relação com a periferia (abandono da função da acumulação primitiva para redução dos custos da força de trabalho e dos componentes do capital constante). Nesse contexto, processou-se a transição da economia colonial para a economia exportadora capitalista, em que a intermediação comercial e financeira se expressa como o elo entre a economia brasileira e o imperialismo Inglês. A oligarquia agrária paulista cafeeira, que emerge durante o Império, projetasse no cenário político nacional, a partir de sua liderança econômica, na passagem da economia escravista nacional para uma produção capitalista voltada para a exportação (SOUZA FILHO, 2006, p.156).

Em relação a essa ótica global do capital e as alterações das relações de poder entre as elites brasileiras se faz necessário realizar um adendo acerca da sua intrínseca articulação com o processo de transição do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista no contexto internacional. Vale lembrar que tal passagem marcou uma nova etapa do processo de acumulação com o objetivo de viabilizar o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados. Dessa forma, conforme informa Sweezy (apud Netto, 2007b), o capitalismo monopolista trouxe implicações diferenciadas da fase concorrencial que podem ser percebidas, por um lado, na absorção de superlucros monopólicos e, por outro, na tendência de aumento de investimento influenciado pela margem da taxa de lucro, além do aumento da taxa de trabalhadores pertencentes ao exército industrial de reserva. Desse modo, ao realizar este movimento o capitalismo monopolista “conduz ao ápice a contradição

elementar entre a socialização da produção e a apropriação privada: internacionalizada a produção, grupos de monopólios controlam-na por cima de povos e Estados” (NETTO, 2007b, p. 24).

São por essas características que a fase monopólica deixa mais latente os constrangimentos inerentes à acumulação e à valorização capitalista. Nesse interim, compete lembrar que esses constrangimentos mencionados estão relacionados à Lei Tendencial da queda da Taxa de Lucros, onde Marx demonstra a relação existente entre Capital Constante e Capital Variável. Por meio desta lei, o autor apresenta que o crescimento da Mais-Valia não acompanha na mesma proporção a elevação da produtividade. Esse descompasso se processa por meio do progressivo incremento produtivo em detrimento do trabalho vivo que ocasiona a diminuição na relação entre essas duas grandezas. Consequentemente, sendo a taxa de lucro expressa pela relação entre mais valia cujo dividendo se dá pela soma do capital constante e capital variável se tem que: “o decréscimo é relativo e absoluto, e nada tem realmente com a magnitude absoluta do trabalho e do trabalho excedente mobilizado. A queda da taxa de lucro advém então (...) de decréscimo relativo da parte variável do capital global, (...) em relação a parte constante” (MARX, 1980, p.248). Destarte, quanto mais se desenvolve o modo de produção capitalista, maior é a necessidade de investimento em capital constante para a mesma quantidade de capital variável. Isso implica numa constante revolução tecnológica dos meios de produção, necessária ao capitalismo, mas que engendra, entretanto, contradições internas ao próprio sistema, gerando as crises econômicas que marcam o desenvolvimento do capitalismo. Nesse sentido, o desenvolvimento das relações de produção é ao mesmo tempo sua paradoxal sentença de crise.

Então, devido a essa complexificação do movimento empreendido pelo capital na fase monopólica, passou a ser necessário para a sua efetivação, mecanismos de intervenção extras econômicos, ou seja, exigiu-se a refuncionalização e o redimensionamento do aparato público. Nesse sentido, foi imposto ao Estado – enquanto comitê executivo da burguesia – a alteração de sua dinâmica funcional e estrutural com o objetivo de fornecer as bases políticas para garantir a manutenção das taxas de lucro e a reprodução ampliada das relações sociais do capital. Segundo Netto (2007b, p.25)

Na idade do monopólio, ademais da preservação das condições externas da produção capitalista, a intervenção estatal incide na organização e na dinâmica econômicas desde dentro, e de forma contínua e sistemática. Mais exatamente, no capitalismo monopolista, as funções políticas do Estado imbricam-se organicamente com as suas funções econômicas.

Essa imbricação ressaltada por Netto revela as protoformas germinais de um Estado Social que iria se configurar na Europa a partir dos anos de 1930-1940. Entrementes, o final do século XIX e início do século XX, já marcava o primeiro movimento de intervenção do Estado dando início à adoção de políticas sociais baseadas na lógica de seguro social compulsório, originárias do modelo alemão Bismarckiano²⁷. De tal forma, as funções políticas, ressaltadas pelo autor, expressaram a preocupação em promover regulamentações e medidas institucionais voltadas para a contenção da força de trabalho e destinadas a frear os crescentes movimentos socialistas da época, emergentes no cenário internacional. Conforme pontua Fiori²⁸ (1998, p.3) “Nascia ali um novo paradigma, conservador e corporativo, onde os direitos sociais, definidos de forma contratual, eram outorgados "desde cima" por um governo autoritário que ainda não reconhecera os direitos elementares da cidadania política.”

Retornando ao cenário nacional temos que o bojo dessas transformações produtivas internacionais viabilizaram no âmbito interno as condições necessárias para a consolidação do denominado “compromisso coronelista”, pois

O capitalismo, enquanto ordem social, estrutura-se no País a partir do substrato social e político da ordem senhorial, o que viabiliza a manutenção e o fortalecimento da estrutura de dominação tradicional. Nesse sentido, a descentralização do poder é um elemento chave para conduzir a expansão capitalista da economia sob orientação do setor agrário. (...). A estrutura coronelista constitui, pois, a base da engenharia política que consolidará o poder do setor agrário sob hegemonia dos produtores de café, na medida em que viabilizará a participação política daqueles proprietários de terra que estavam aliçados do poder e organizará a descentralização política cunhada pelo federalismo (SOUZA FILHO, 2006, p.159).

²⁷ O Modelo Bismarckiano, criado em 1883, era restrito aos trabalhadores assalariados e o acesso aos seguros sociais era feito mediante contribuição prévia de empregados e empregadores. A proteção social englobava o seguro-saúde, o seguro acidente de trabalho e os benefícios de aposentadoria por invalidez e idade.

²⁸ Fiori ao analisar a literatura que discute os vários padrões/modelos de política social e a posição dos autores em relação a existência de uma linha de continuidade ou não entre as formas precedentes de proteção social e o Welfare State, resalta que é possível identificar três posições fundamentais: “a primeira, com menor densidade teórica e maior preocupação historiográfica, privilegia a ideia de "proteção social", enquanto tal e isoladamente, e por causa disso tende a sublinhar a evolução mais do que as descontinuidades na trajetória que vai das Poor Laws de 1536 a 1601 até o Plano Beveridge. A segunda, bem mais precisa no manejo conceptual, trabalha com a ideia de "políticas sociais”, usa este conceito indiferenciadamente com o de Welfare e vê uma nítida continuidade e evolução destas políticas, pelo menos a partir da legislação securitária alemã. Inscrevem-se aqui tanto a visão clássica de MARSHALL (1964) sobre a evolução em três tempos – civil, política e social – da cidadania, quanto o estudo comparativo mais recente de FLORA & HEIDEHEIMER (1983), os quais localizam o início do *welfare state* nos últimos três decênios do século XIX, fenômeno que associam com o nascimento da democracia de massas. Uma terceira posição que aparece defendida em escritos mais recentes (ESPING-ANDERSEN, 1990; MISHRA, 1990; entre outros) sustenta, pelo contrário, a existência de uma ruptura qualitativa entre as políticas sociais anteriores à Segunda Guerra Mundial e o que veio a ser, a partir do Plano Beveridge, o *welfare state* contemporâneo” (FIORI, 1998, p.2).

Assim, diferentemente do sistema patrimonial proveniente da coroa portuguesa, essa outra forma de utilização do público pelo privado cunhou um jogo de alianças políticas (cuja tônica se dava em torno do eixo Minas Gerais e São Paulo) que vigorou até a crise de 1929. De tal modo, essa forte presença dos grandes produtores rurais, enquanto fração de classe que passou a direcionar a função econômica do Estado, também fez com que se delineasse no emergir do Brasil republicano essa função política descentralizada e fortemente marcada pelo favoritismo e pelo personalismo público. Esse jogo de alianças selado pelo compromisso coronelista pode ser melhor ilustrado na seguinte passagem de Souza Filho (2011, p.94 - 95),

A expressão do poder dos chefes locais se realizava principalmente através da proteção que ele oferecia à população, sobretudo junto à população eleitora. Quanto mais condições de distribuir favores, maior a influência do coronel na esfera estadual e nacional, na medida em que possuía maior capacidade de mobilização eleitoral para os candidatos apontados pelas oligarquias. (...) Em outras palavras, o patrimonialismo burocrático centralizado do período imperial não mais condiz com a nova correlação de forças centrada na hegemonia política e econômica da oligarquia cafeeira. Da burocracia centralizada, necessita-se apenas da condução da política econômica, com certo cariz de racionalidade, que venha a favorecer a dinâmica da produção-intermediação-exportação do café.

Assim, a máquina administrativa do Estado que crescia paulatinamente a introdução do Brasil na economia mundial foi delineada, nesse primeiro momento, exclusivamente através do personalismo público, tendo em vista que os cargos eram ocupados de acordo com o status social e pelo poder aquisitivo. Isso significou, por meio da descentralização operacionalizada, promovia-se a combinação entre o sistema coronelista e a política dos governadores, onde se subtraía qualquer possibilidade de impessoalidade na administração pública do país. Ou seja, os empregos e benefícios do embrionário Estado republicano dependiam do tipo de relação estabelecida com os coronéis e/ou com os chefes de estado.

Juntamente a essa torpe engrenagem, merece destaque o papel desempenhado pelas ações assistenciais, visto que a utilização do bem público para realização dessas medidas introjetava na população a noção de que tais benesses eram provenientes da bondade dos políticos e coronéis locais. Desse modo, as ações assistenciais cumpriam com maestria a funcionalidade de passivização dos segmentos mais pauperizados, creditando a submissão popular em forma de gratidão e apoio. Sob esses arranjos políticos esvaziava-se qualquer possibilidade de construção de um sistema político democrático e enquanto expressão de cidadania, tendo prioritariamente o voto e as ações assistenciais como moedas de troca.

Congregando desta perspectiva de interpretação, Couto descreve esse comportamento da sociedade brasileira enquanto um obstáculo para o delineamento da concepção de direitos sociais. De acordo com os grifos da autora:

[...] a noção de direito foi substituída pela de concessão, que tem como compromisso fundante a manutenção do *status quo*. E essa característica atravessa os vários movimentos e regimes políticos da sociedade brasileira, construindo uma relação de dependência entre quem detém o poder, a terra, os meios de produção e o capital *versus* aqueles que vivem e sobrevivem à margem da riqueza socialmente produzida e que têm incorporado a “concessão social” como demarcadora de sua vida e o “direito social” como categoria intangível pela ótica da cidadania (COUTO, 2010, p.92).

Somado a isso, vale sublinhar ainda, que a edificação do Estado nacional foi influenciada pelos preceitos do liberalismo²⁹, porém a introdução desse ideário no Brasil se delineou de forma muito diferenciada daquelas formulações engendradas nos países europeus. Isso porque o cenário nacional não dispunha de condições estruturais para o desenvolvimento de um pleno Estado Liberal, haja vista as relações de produção eminentemente agrárias, com débeis relações entre capital X trabalho e que enfrentava profundos efeitos da abolição tardia, desprovida de qualquer planejamento para receber os “libertos” no seio da sociedade. De qualquer forma, o que interessa destacar é que esse enviesado *laissez-faire*, implementado pelas elites tradicionais, contribui para fortalecer o pacto de dominação entre Estado e interesses oligárquicos juntamente aos da burguesia nascente.

Nessa direção, as demandas das classes subalternas se processaram de forma extremamente excludente, sendo vinculadas ortodoxamente a modernização do país. Cabe fixar, então, que as primeiras formas de regulamentação brasileira ocorreram muito longinquamente da clássica luta de classes, tanto pelo fato do cenário nacional do final do século XIX ainda não contar com uma grande massa operária, quanto pela qualidade da organização política dos trabalhadores que dispunha de pouca articulação com outras organizações coletivas e voltava-se, sobretudo, para as demandas econômicas. Assim, apesar

²⁹ De acordo com Couto, o liberalismo surgiu na Inglaterra, em um período de luta contra o absolutismo e pela defesa de um governo constitucional, tendo como referencial teórico a Revolução Gloriosa de 1688. Em seu modelo “clássico” o ideário liberal baseou-se sob dois conceitos centrais: a autonomia e a liberdade. Assim, através dessa perspectiva teórica, o Estado Liberal “firma-se nos princípios do individualismo e dos direitos naturais e defende a ideia do Estado funcionando restritamente, delegando a discussão dos direitos para a órbita do mercado e do exercício livre [...]” (COUTO, 2010, p.61). Nessa direção, enfocando-se a dimensão econômica afixa por Adam Smith, tem-se que “[...] a forma de realizar a liberdade e progresso dos indivíduos são a de não-intervenção no mercado” (IBIDEM., p.44). Grosso modo, cabia então, ao Estado Liberal três funções básicas: 1- defesa nacional e da propriedade privada; 2- propiciar a justiça (leia-se defesa dos direitos civis e políticos) e; 3- promover as condições externas para o mercado se desenvolver livremente.

de serem inegáveis as lutas contra as injustiças sociais e desproteção pública, objetivamente, tais embates não resultaram em maiores obstáculos para a condução stricto sensu do Estado firmada sob o pacto de dominação destacado acima.

De tal maneira, as medidas protetivas que surgiram, no emergir do Brasil republicano, estiveram atreladas às categorias ocupacionais consideradas de extrema relevância para a expansão do processo produtivo da economia agroexportadora cafeeira. Como sinaliza Santos (1979, p.19), “é o comportamento da burocracia civil e militar do Estado que consegue, em primeiro lugar, privilégios de proteção social, ainda que baseados, mais uma vez, em atributos ocupacionais”. Um nítido exemplo dessa forma de organização administrativa foi a Lei 3.397/1888 que regulamentou as Caixas de Socorro destinadas aos empregados das estradas de ferro e o Decreto 10.269/1889 que instituiu o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas da Imprensa Nacional. Além disso, funcionários da Marinha, do Ministério da Fazenda, da Casa da Moeda e da Capatazia dos portos do Rio de Janeiro também passaram a gozar de alguns direitos tais como: férias de quinze dias, aposentadoria e fundo de pensão (SANTOS, 1979). Resumidamente, podemos dizer que,

A superestrutura jurídica e política refletirá, assim, essa opção teleológica direcionada para a acumulação da elite dominante, e não para a incorporação dos diferentes setores sociais no processo de desenvolvimento. A opção pela exclusão das classes subalternas e da burguesia industrial emergente nessa lógica era nítida. (...) Dessa feita, na República Velha, o Estado, enquanto estrutura de dominação, será capturado para atender às reivindicações dos comerciantes e, predominantemente, dos fazendeiros de café, ou seja, do capital cafeeiro (SOUZA FILHO, 2011, p.97-98).

Em contraponto a esses avanços para os setores ligados a economia cafeeira, estava o tratamento concedido à pobreza generalizada bem como outras formas de aviltamento experimentadas pela população em geral que não dispunham de qualquer regulamentação por parte do Estado. Isto é, a questão social era compreendida como esfera de âmbito privado, não cabendo, portanto, uma organização administrativa do aparelho público para mediar tal situação. Nessa direção, ao observar o cenário nacional da época, temos que “[...] até 1930 em nosso país não se compreendia a pobreza enquanto expressão da questão social. Quando esta se colocava como questão para o Estado, era de imediato enquadrada como caso de polícia e tratada no interior de seus aparelhos repressivos” (Yazbek, 2007, p.41). Por conseguinte, Souza Filho (2011, p.96) alude que “[...] a questão social, tratada como caso de polícia, dispensa uma estrutura estatal ampliada, o que reduz, também, as possibilidades de fortalecimento da dimensão burocrática da ordem administrativa.”

O resultado desse esvaziamento público era que sem uma administração voltada para a questão social “o Estado não intervinha. Era um Estado fraco. O que existia na área de assistência era desenvolvido pela Igreja católica, com quem o Estado republicano não se relacionava, por considerar que o social não era função pública” (MESTRINER, 2001, p.67). Dentro dessa lógica, as ações assistenciais, além de atreladas a política coronelista, dependiam, fundamentalmente, das iniciativas voluntárias. Entretanto, esse auxílio aos pobres e desvalidos era totalmente desatrelado de qualquer análise das condições objetivas e subjetivas de reprodução, possuindo um cunho extremamente higienista, repressivo e tutelador. Concebida, então, como disfunção pessoal, a pobreza era tratada enquanto vagabundagem (passível de repressão) para aqueles considerados “aptos”³⁰ ao trabalho e, infortúnio (passível de caridade), para os “inaptos”. Porém, em ambos os casos, não se dispensava o tratamento estritamente moral e pejorativo.

Todavia, a partir dos anos de 1920 e 1930, com o surgimento da indústria e sua respectiva incidência na urbanização e na divisão social do trabalho, “o Estado terá que assumir funções maiores, superando a função apenas de coerção” (MESTRINER, 2001, p.67). Dado o adensamento das forças produtivas, bem como a pauperização crescente na sociedade, somente os mecanismo de repressão já não eram suficientes, embora ainda fossem majoritários. Certamente, um fator importante para pressionar e impulsionar esta mudança de postura do poder público foi a maior expressividade do movimento sindical que conferiu publicidade as mazelas da sociedade em decorrência do processo de transformação capitalista. Desse modo, as duas primeiras décadas do século XX registraram uma significativa mudança política e social na sociedade civil – principalmente pela organicidade dos trabalhadores – passando gradativamente a demandar também outra forma de organização estatal.

Apesar disso, não se pode esquecer que o país continuava subordinado as mesmas relações de poder hegemônicas, a partir do final da fase Imperial e início da República, bloqueando muita das vezes o avanço do capital industrial e, conseqüentemente, restringindo as relações de proteção estatal aos interesses da burguesia agrária. Não obstante, Santos (1979) chama atenção que, mesmo dentro dessa lógica, a tímida incorporação de outras categorias profissionais “[...] provocou importante fissura na ordem *laissez-fairiana* stricto sensu, ao admitir demandas coletivas, antes estritamente individuais” (IBIDEM., p.21). Isso

³⁰Os termos “apto” e “inapto”, cunhados por Castel, expressam uma vertente de pensamento embasada na matriz positivista que compreende a questão social como um risco a coesão social, cuja base da sociedade se efetiva na relação com o trabalho. Assim, denotam conceitos bem elucidativos a concepção que vigorava naquele momento.

porque mesmo que débil e pontualmente foram instituídos alguns direitos que permitiram amparar juridicamente algumas frações de classe.

Um destaque dessa atuação foi à criação da Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4.682 de 1923) que instituiu as primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). Nota-se que, embora dispusesse de caráter basicamente compensatório, esse fundo possuiu expressiva importância se comparado à intervenção nas demais dimensões da sociabilidade urbana daquele período. Por outro lado, em conformidade com o pensamento de Souza Filho (2011), é preciso salientar que essa tolhida e superficial incorporação de direitos se justificou porque a lógica racional-legal burocrática necessária ao desenvolvimento capitalista, teve que ser mantida (IBIDEM., p.98). Isto é, como a preeminência econômica ainda estava baseada nos setores tradicionais, a ordem administrativa requeria a prevalência do patrimonialismo e, por isso mesmo, a estrutura burocrática não poderia ser fortalecida, criando apenas algumas medidas de racionalização nos setores economicamente relevantes ao contexto da época.

Logo, no que se refere à parte mais latente das desigualdades criadas por este embrionário processo de acumulação capitalista, verifica-se que, durante todo este período, as ações permaneceram relegadas ao âmbito privado. Conforme explicita Santos (1979, p.31),

Estava claro que, enquanto o Estado preocupava-se, essencialmente, em reordenar as relações no processo de acumulação, a questão social, *stricto sensu*, se vinha resolvendo, privadamente, mediante os acordos de seguro com que se comprometiam, privadamente, empregadores e empregados. A responsabilidade estava clara e nitidamente dividida: ao Estado incumbia zelar por maior ou melhor justiça no processo de acumulação, enquanto que às associações privadas competia assegurar os mecanismos compensatórios das desigualdades criadas por este mesmo processo.

Em suma, foram somente nos anos seguintes, isto é, no governo de Getúlio Vargas que se tornou possível as primeiras efetivas alterações dessa organização do aparato público e que, por sua vez, introduziu as políticas sociais como forma de intervenção pública para as refrações da questão social. Evidentemente, tais alterações ocorreram, por um lado pela mudança na sociedade civil brasileira, mas também e, principalmente, pela necessidade de se consolidar as relações capitalistas no país. Assim, o desenvolvimento das políticas sociais, muito mais fruto da dominação do que do amadurecimento das forças produtivas acarretará em seu núcleo duro a singularidade nacional da matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando. Portanto, essas colocações iniciais da condução estatal desde o período colonial até a primeira república, são fundamentais para compreendermos o lugar de não-direito social para a área da assistência no desenrolar das próximas décadas.

2.2 – De Vargas a autocracia burguesa: a consolidação das políticas sociais e o descaso com a política pública da assistência social

Conforme demonstramos no item anterior o final dos anos de 1890 e início do século XX já sinalizavam para outro comportamento do Estado – a nível nacional e sobretudo no âmbito internacional – no que se refere ao trato da questão social. Não obstante, é fundamentalmente a grande crise do capital, com a depressão de 1929-1932, seguida dos efeitos da Segunda Guerra Mundial que consolidou a inequívoca necessidade de regulação estatal. Foi a partir desse momento que entrou em questionamento, especialmente nos países da Europa Ocidental, os preceitos do liberalismo clássico e da capacidade de auto-regulação do capital. Como indica Behring (1998, p.165),

O ápice do período depressivo – a crise de 1929-32 – vai promover uma inflexão na atitude da burguesia quanto à sua confiança cega nos automatismos do mercado. (...) A forma corrente que a contestação burguesa do *laissez-faire* adquiriu está na chamada revolução Keynesiana. (...) Keynes sistematizou em sua *Teoria geral*, publicado pela primeira vez em 1936, uma ruptura substantiva com a ortodoxia liberal, justificando a intervenção estatal para conter a *queda da demanda efetiva* – ausência de meios de pagamento no mercado que tem sua origem nos movimentos especulativos dos empresários quando são tomados pelo pessimismo em relação à *eficiência marginal do capital*, e que geram desequilíbrio, instabilidade e crise (grifos da autora).

Nessa direção, Behring (1998, p.166) complementa que “o *crack* de 1929 é uma expressão típica e paradigmática da operação da lei do valor³¹” e por isso mesmo demarca uma mudança nas relações sociais de produção e reprodução do capital. Desse modo, como já mencionado anteriormente nas alusões de Netto, o Estado passou a se constituir como elemento endógeno e estruturador para viabilizar a revalorização do processo de acumulação, haja vista que a complexificação do processo produtivo foi paulatinamente substituindo a extração da mais-valia baseada nos capitais individuais pela lógica do capital monopolizado. De acordo com Baran e Sweezy (1978) apud Behring (1998, p.46) “o processo de monopolização da economia capitalista impõe superações em relação aos fundamentos da teoria econômica marxista, construída tendo como lócus o capitalismo em sua forma competitiva.”

³¹Para uma melhor compreensão do tema recomendamos a leitura da obra *Política Social no capitalismo tardio* (1998) de Elaine Rossetti Behring.

Assim sendo, após a grave crise de 1929, entrou em cena uma política econômica pautada na noção de que o Estado deveria restabelecer o equilíbrio econômico através de uma política fiscal, creditícia e de gastos. Para tanto, caberia ao aparelho estatal – por meio do uso do orçamento público – às funções essenciais de: financiar pesquisas, custear políticas de desenvolvimento, promover incentivos fiscais, realizar serviços de infraestrutura e de grandes projetos industriais. Enfim, passou a fazer parte da composição do Estado atuar como uma espécie de capital estatal para amparar o capital privado, sendo que dentro dessas formas de amparo constava indiscutivelmente o papel das políticas sociais. Não é então ao acaso que os anos de 1914 a 1939 consagraram, no cenário europeu, a fase de multiplicação das políticas sociais enquanto um dos elementos que integravam a estratégia global anticrise do capital (BEHRING, 1998).

Nesse sentido, lembrando as colocações de Gurgel (2003) ao tratar das teorias organizacionais da administração pública, cabe salientar que as proposições para uma nova forma de gerir o Estado – surgidas a partir da crise de 1929 – estiveram dialeticamente associadas a esta difusão das políticas sociais como uma das medidas encontradas pelos setores dominantes para a saída da grande depressão e retomada do ciclo de crescimento. Em consonância com o pensamento do autor, Boschetti *et al* (2010, p.66-68) pontua que tais medidas estiveram assentadas em três pilares, a saber: Primeiro foi o fordismo, cuja produção em alta escala e com baixos preços, possibilitou a equalização entre produção em massa para consumo em massa. Com essa estratégia foi possível manter a lógica de produção e reprodução de mercadorias.

O segundo pilar, o padrão Keynesiano, contribuiu para assegurar o consumo em massa através das políticas de regulação econômica e social com a intervenção estatal na geração de emprego (tanto no setor público como no setor privado), aumento nos rendimentos e salários e, por via indireta, as políticas sociais. O terceiro pilar, resultante do anterior, referiu-se à ampliação dos direitos, sobretudo os sociais. Tais direitos buscaram dar legitimidade ao padrão de acumulação Keynesiano-fordista, bem como obscurecer a superexploração vivenciada pelos trabalhadores. No entanto, este pilar, não pode ser analisado somente como concessão das elites, pois eles fazem parte de um conjunto de medidas anticíclicas que se instituiu em um determinado padrão de desenvolvimento do capitalismo, mas só foi possível devido à organização, pressão e luta da classe trabalhadora. (BOSCHETTI *et al*, 2010, p.66-68)

Entrementes, também é verdade que ao passo que as ideias paramentadas pelo binômio fordismo-keynesianismo foram se consolidando, as lutas de revolta e resistência

contra as explorações vivenciadas passaram a ser gradativamente deslocadas do âmbito das bases de produção para o interior do Estado (HOLLOWAY, 1982). Dentro desse cenário, a apropriação privada dos bens coletivamente produzidos deixou de adquirir centralidade nos embates travados, contribuindo para o desmantelamento de importantes referenciais revolucionários. Tal perspectiva associada aos fatores acima aludidos propiciou a construção de uma aliança entre capital/trabalho e a perda da força política dos ideais socialistas diante das possibilidades de ganhos imediatos por parte da classe trabalhadora. Foi neste contexto que o projeto socialdemocrata³² adquiriu densidade no cenário internacional e passou a se constituir como base ideológica frente ao novo padrão de acumulação que se instaurava.

Sob esse designo, o *crash* de 1929 é um ponto essencial para compreender a mudança de comportamento da elite nacional que, embora do ponto de vista ideológico não tenha alterado suas premissas liberais, necessitou reorganizar as forças sociais internas para a consolidação de um novo projeto econômico, político e social. Isso significou o rompimento do acordo oligárquico entre São Paulo e Minas Gerais, conhecido como “política do café-com-leite” e deu a base de sustentação para a vitória do movimento de 1930. Conforme menciona Couto (2010, p.94): “A Revolução de 30 sustentava-se nas condições objetivas enfrentadas pelo Brasil depois da grande depressão enfrentada pelo mundo capitalista. (...). As condições desfavoráveis da economia agroexportadora brasileira, centrada no café, favoreceram o processo da Revolução de 30.”

Dentro desse contexto, as transformações ocorridas no pós-1930 tiveram como aporte crucial a perda da legitimidade do papel desempenhado pelo capital cafeeiro que já não era suficiente para sustentar o ciclo de dominação vigente. Desse modo, as classes dominantes foram compelidas pelas relações produtivas internacionais a mudarem o eixo da economia nacional, tornando-se necessário fortalecer o desenvolvimento do capitalismo de base industrial no país. Em observação a essa dinâmica da época Souza Filho (2011, p.100) esquadrinha que,

³² Compete evidenciar que inicialmente a socialdemocracia apresentava-se com uma nítida opção de classe orientada pela visão do proletariado. Não obstante, com as transformações do capitalismo, com o processo de socialização da política e a entrada do partido nas disputas eleitorais, os sociais-democratas tiveram suas bases ideológicas desmanteladas passando a aderir ao ideário liberal. Desse modo, seguiram seu curso histórico sem ter a firmeza em seu método de análise, passando a assumir uma postura reformista e a lutar apenas por um aperfeiçoamento do sistema capitalista, deixando intacto o âmago do modo de produção – a propriedade privada. Para uma leitura mais aprofundada sobre o tema recomendamos a leitura da obra: PRZEWORSKI, A.O **capitalismo e a social-democracia**. Nova York: Cambridge University Press, 1985.

Nessa perspectiva, a relação intrínseca entre o capital cafeeiro e o capital industrial (Cardoso Mello) ou entre a agricultura e o setor industrial (Oliveira) determinará uma dominação de classe composta pela burguesia industrial e a oligarquia tradicional agrária, dominação esta que necessitará de elementos burocráticos e patrimonialistas para sua materialização/realização. Como a elite rural e oligárquica é a gênese do capital industrial ou elemento fundamental para o processo de crescimento urbano-industrial, a expansão das relações capitalistas no Brasil não pode ser realizada rompendo com a oligarquia tradicional, uma vez que, apesar de a burguesia industrial ir se autonomizando da oligarquia agrária, os laços genéticos e estruturais e os privilégios dessa relação (capitalismo sem risco, concentração de riqueza, utilização privada dos recursos públicos) determinarão as estruturas de dominação no país.

Nesse sentido, se pode dizer que a revolução de 1930 acarretou um novo pacto de dominação, mas sem uma ruptura com o passado, pois, diferentemente dos moldes “clássicos”, não se baseou na substituição das elites agrárias pelas classes burguesas industriais. Entretanto, inegavelmente significou “o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial” (OLIVEIRA, 2003, p.35), onde a economia nacional passou a manter paralelamente a estrutura econômica agroexportadora de produtos primários e a relação dialética entre interesses da oligarquia agrária e da burguesia industrial. Tal simbiose – trabalhada por Nogueira (1998) através do conceito de bifrontalidade e por Souza Filho (2011) com base na tese da imbricação – garantiu ao Brasil a base de sustentação para o capitalismo nacional.

Iniciou-se, então, uma era de conciliações, na qual o populismo³³ foi largamente utilizado como um componente a se somar nas tradicionais formas de dominação, cuja função principal foi à regulamentação da relação capital-trabalho. Nessa perspectiva, a organização do Estado passou a assumir centralidade no sentido de garantir – via políticas sociais – o compromisso firmado entre as elites do país em busca da industrialização. Assim, por intermédio de uma aparente contradição se efetivou a junção do “moderno” construído em meio ao “arcaico”³⁴ e que delinearão a particularidade histórica de afirmação das relações capitalistas e das políticas sociais no Brasil, formando uma amalgama muito bem

³³O populismo segundo Mestriner (2001) é forma que o governo utiliza para se legitimar e conseguir apoio popular. Utiliza a oferta de benefícios sociais como um recurso ideológico que confere oficialmente um papel fetichizado do Estado-pai e Estado-benfeitor.

³⁴A fim de evitar deturpações de interpretação da análise empreendida compete esclarecer que a categoria “arcaico” é aqui utilizada não no sentido de atraso. Tendo por perspectiva a totalidade social brasileira esta categoria implica uma condição necessária para o processo de desenvolvimento das relações capitalistas. Isso porque a formação eminente rural, com frágil representação de identidades de classe e forte dependência externa, não possibilitava uma clara contradição interna para que o processo fosse construído sob outros rumos.

desmistificada por Oliveira. Sob esse prisma de análise, o polêmico autor, em sua magnífica obra *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco* traz a cena que

A expansão do capitalismo no Brasil se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo, um modo de compatibilizar a acumulação global, em que a introdução das relações novas no arcaico libera força de trabalho que suporta a acumulação industrial-urbana e em que a reprodução de relações arcaicas no novo *preserva* o potencial de acumulação liberado *exclusivamente* para os fins de expansão do próprio novo (OLIVEIRA, 2003, p.60).

Complementando as assertivas de Francisco de Oliveira, Yamamoto assinala ainda que esta combinação entre “arcaico” e “moderno” reproduz elementos da própria constituição nacional. Segundo a autora,

As desigualdades que presidem o processo de desenvolvimento do País tem sido uma de suas particularidades históricas. O “moderno” se constrói por meio do “arcaico”, recriando elementos de nossa herança histórica colonial e patrimonialista. (...) O novo surge pela mediação do passado, transformando e recriando em novas formas de processos sociais do presente (IAMAMOTO, 2012, p.128).

Em consonância com essas assertivas da autora podemos dizer que o novo – matizado através de um arcabouço racional-legal público necessário ao capital industrial – e o arcaico – presente através da preservação dos interesses oligárquicos na estrutura do poder – forjou a revolução burguesa brasileira (OLIVEIRA, 2003), onde o governo Vargas assumiu o comando do país se respaldando em prerrogativas democratizantes e moralizadoras. Desse modo, sob o comando de Getúlio³⁵ passou a existir uma forte centralidade no ordenamento jurídico-político criando uma burocratização estatal e uma imagem sacrossanta do poder público mediado fortemente pela regulamentação social. Obviamente, para a perpetuação do pacto firmado a partir da revolução de 1930, essa estrutura foi desenvolvida sem, entretanto, eliminar a dinâmica patrimonial, isto é, conservou-se aqueles elementos importantes para garantir a dominação e exclusão das classes subalternas da estrutura do Estado. Essa engrenagem forjada é que, na realidade, possibilitou que os setores tradicionais mantivessem sua influência na esfera estatal.

³⁵ Nesse ínterim, cabe ressaltar que a dinâmica arquitetada por Getúlio na estrutura administrativa esteve diretamente articulada a categoria de insulamento burocrático formulada por Nunes (1997) e utilizada por Souza Filho (2011) para explicar a tese da imbricação na estrutura administrativa do Estado brasileiro. Como vimos, esse insulamento se refere ao isolamento dos setores estratégicos do Estado não permitindo a influência de determinados setores da sociedade, o que favoreceu, no período de 1930, o poder do capital industrial.

Nessa direção, Getúlio Vargas combinou industrialização e políticas sociais para deslançar o projeto modernizante, fazendo com que o país ficasse preso a um sistema político rígido e burocrático, como se um governo forte resolvesse todas as questões (MESTRINER, 2001, p.70). Desse modo, principalmente, através da implantação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)³⁶ em 1938 – órgão que iniciou a expansão da administração burocrática no país – consolidou-se uma estrutura administrativa marcada pelo autoritarismo governamental, centralização, legalismo, insulamento e com deficitária afirmação democrática. Todavia essas características da administração pública varguista podem ser observadas, antes mesmo da criação do DASP, ainda no início do governo. Um exemplo dessa condução foi quando através do decreto nº 19.770, de 19 de março de 1931, instituiu-se as condições para formalizar os sindicatos, que necessitavam da aprovação do Ministério para funcionar e que se constituíram como órgão de colaboração do poder público (COUTO, 2010, p.95).

Assim, por meio de uma arquitetura institucional fortemente excludente, o primeiro momento do governo varguista teve como eixos fundamentais de sua administração o Ministério do Trabalho (1931) e a Carteira Profissional (1932) destinada aos trabalhadores urbanos (SANTOS, 1979; COUTO, 2010; FLEURY, 1991). Essa configuração de regulação do Estado reafirmou um padrão restrito de cidadania³⁷, no qual ser cidadão significava ter uma carteira de trabalho assinada e pertencer a um sindicato, ou seja, só eram cidadãos aqueles formalmente reconhecidos pelo Estado varguista. Ao analisar esse processo, Wanderley Guilherme Santos, em sua obra *Cidadania e Justiça*, desenvolveu um conceito que

³⁶O DASP funcionou como um órgão de modernização administrativa e foi influenciado por teorias tidas como “renovadoras” naquele período, como as técnicas da administração científica de Taylor e a burocracia nos moldes weberianos.

³⁷ Em relação a essa discussão acerca da cidadania restrita consideramos pertinente fazer algumas considerações, tomando como ponto de partida o alerta feito por Coutinho (1997) de que a efetivação da cidadania, ou seja, a cidadania plena é incompatível com a existência de uma sociedade de classes. Daí o antagonismo entre a cidadania plena e o capitalismo, sendo nesse sentido que identificamos uma sintonia fina entre o autor gramsciano e o pensamento de Holloway (1982), que define a cidadania como uma igualdade formal entre os desiguais. Assim, um dado importante a sublinhar é que a cidadania na sociedade de classes sempre vai ser restrita. Entretanto, mesmo sendo uma cidadania restrita, compreendemos que esta pode tender para uma restrição em maior ou menor grau a depender da interação entre o econômico e o social no interior do Estado. Em outras palavras, estamos nos referindo as possibilidades da participação no fundo público, isto é, correlação de força sociais pela partilha do que é socialmente produzido e repassado ao Estado através de impostos e tributos. Exemplificando, podemos citar os sistemas de tributação redistributivista e os programas de renda mínima, ou seja, que independente da relação formal com o trabalho qualquer indivíduo tenha acesso a determina quantia monetária que lhe garanta as necessidades básicas. Desse modo, uma última ponderação a ser feita é que através dessas mediações, consideramos que, mesmo sendo cidadania restrita, se estabelece outra concepção de proteção social e garantia de direitos, muito diferente da lógica empreendida por Vargas.

expressa com magnitude essa cultura cívica difundida e que permanece vigente ainda nos dias atuais. De acordo com os grifos de Santos (1979, p.75),

Por **cidadania regulada** (grifos nossos) 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.

Dentro desse debate acerca do conceito de cidadania regulada como forma de delineamento das políticas sociais no cenário nacional no pós 1930, também não podemos deixar de registrar as análises de Fiori (1998) sobre os estudos que definem e diferenciam as determinações econômicas, políticas e ideológicas do Welfare State³⁸ e as interpretações existentes em relação à proteção social das periferias capitalistas, em especial nos países latino-americanos. Assim, apesar de não ser o enfoque deste trabalho, adicionar esses padrões e tipologias formulados, contribui para a reflexão da trajetória das políticas sociais brasileiras – desde sua emergência – e seu restrito padrão de proteção social em função da histórica vinculação com as relações de trabalho. Isto é, através das exposições feitas por Fiori buscamos identificar em que medida os padrões de proteção social discutidos pelos autores se aproximam da categoria cidadania regulada, formulada por Santos, e em aspectos essas tipologias ampliam a relação Estado, políticas sociais e trabalho.

Sob essa linha de raciocínio, Fiori ressalta os estudos de Titmus sintetizados por Aureliano & Draibe (1989) em três padrões/modelos de proteção, descritos da seguinte maneira: 1)- *Residual*: a política social intervém *ex-post* e possui tempo limitado. Um país que exemplifica este padrão é os Estados Unidos. 2)- *Meritocrático-particularista*: política social destinada apenas a corrigir a ação do mercado e, nestes casos, é tão-somente complementar às instituições de mercado. De acordo com os autores a Alemanha talvez fosse, hoje, o caso que mais se aproxima deste modelo. 3)- *Institucional-redistributivo*: destinado a

³⁸ É somente com o Plano Beveridge (1942) ao legitimar o National Health Service Act, na Inglaterra, que se criou em 1946, um sistema nacional, universal, gratuito, financiado pelo orçamento fiscal e desvinculado da relação contratual. Por isso, Fiori (1998) ao analisar a literatura especializada no assunto, justifica que são essas bases de proteção social que permitem efetivamente um novo paradigma, o qual pode ser corretamente denominado de *Welfare State*.

produção e distribuição de bens e serviços sociais “extramercado” e garantidos a todos os cidadãos universalmente cobertos e protegidos. O exemplo que mais representa este padrão são os países nórdicos e a Suécia (FIORI, 1998, p.6).

Outra relevante formulação sobre este tema é a de Esping-Andersen (1991) que ao analisar o desenvolvimento dos sistemas de proteção social identifica diferentes formas, amplitudes e significados a depender da correlação de forças sociais de cada país. Nesse sentido, o autor classifica o Welfare State em três grandes grupos denominados como liberal, conservador-corporativo e socialdemocrata. Em termos gerais podemos dizer que no primeiro regime prevalece a assistência aos comprovadamente pobres, imperando a maximização do mercado e corresponde ao modelo no qual predominam políticas sociais focalizadas. Já o chamado *conservador-corporativo* possui uma estrutura em que direitos e deveres são vinculados ao status ocupacional. O modelo de política social é “meritocrático”, ou seja, baseado na lógica de seguro social análoga a proposta introduzida por Bismark na Alemanha. Por fim, temos o regime *socialdemocrata*, que envolve as correções redistributivas das iniquidades induzidas pelo mercado, à promoção da igualdade com os melhores padrões de qualidade, e acima de tudo, a institucionalização de pleno emprego sustentado. O modelo de política social é classificado como “institucional redistributivo”, onde as ações possuem caráter institucional e público a fim de garantir bens, serviços e renda mínima a todo cidadão.

Tendo em vista a relevância e a importância desses estudos para aqueles que se propõem a analisar a proteção social e o curso do desenvolvimento das políticas sociais brasileiras, o mais importante a se destacar é que

Em nenhum caso a periferia capitalista, e latino-americana em particular, aparece considerada nestas tipologias. Depois do estudo clássico de WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS, *Cidadania e Justiça* (1979) sobre a configuração e a eficácia das políticas sociais brasileiras desenvolvidas, sobretudo depois de 1930, só muito mais recentemente novos estudos comparativos (AURELIANO e DRAIBE, 1989; KORNIS, 1994; SOARES, 1995 entre outros) têm permitido avançar na construção do que poderia vir a ser o padrão periférico de política social. Estes estudos têm acumulado preciosas informações sobre organização burocrático-institucional e sua articulação com os sistemas sindicais e político-partidários, assim como tem apontado novos e decisivos dados sobre volume de gastos, cobertura, formas de financiamento e gestão etc. Como conclusão preliminar não é difícil generalizar dizendo que todos estes novos estudos confirmam de alguma maneira a hipótese central de Guilherme dos Santos. (...) Uma definição confirmada pelos estudos posteriores e que situa o caso brasileiro muito próximo do tipo que Titmus chamou de "meritocrático-particularista" e Andersen de "conservador e corporativista". De tal maneira que a discussão dos casos periféricos latino-americanos deve inevitavelmente deslocar-se para os matizes com que se combina em cada

país o assistencialismo e as intervenções tópicas de tipo liberal com alguns sistemas universais de prestação de serviços de preservação ou mesmo complementação da renda (FIORI, 1998, p.8).

De posse dessas exposições e considerando o modelo de desenvolvimento da proteção social nacional podemos afirmar que a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's) em 1933 correspondeu a uma das formas mais genuínas de materialização desse padrão de “cidadania regulada”, formulado no estudo clássico de Wanderley Guilherme dos Santos. Vale ressaltar ainda que esses institutos iniciaram o sistema público de previdência no Brasil, sendo formulados a partir da mesma lógica gestada pelas CAP's, porém incluindo a efetiva participação do Estado. Esses órgãos eram instituições autárquicas e vinculadas ao Estado por meio do Ministério do Trabalho. Através de recolhimento de fundos dos empregadores e empregados, tinham a função de prover benefícios previdenciários e assistência médica para os trabalhadores urbanos regulamentados.

É importante notar que, paralelamente a esta proteção, a organização burocrática desses institutos também promoveram “[...] a fragmentação e o controle da classe trabalhadora, organizando-a nacionalmente, mas estimulando a criação de benefícios diferenciados e criando novos mecanismos de controle do Estado frente a suas demandas, constituindo-se em elemento adicional de divisão da classe trabalhadora [...]” (COUTO, 2010, p.97). Em consonância com essas ponderações de Berenice Couto, Vianna (1998, p.132) acrescenta ainda, que em função dos IAP's possuem “estreita ligação com a estrutura sindical corporativa (...) tornou-se um instrumento de incorporação controlada, definindo que direitos integravam o pacote da cidadania e quem a ele tinha acesso.”

Avançando um pouco mais nas problematizações, Vianna e Santos ressaltam que os IAP's foram palco de grande cooptação de dirigentes sindicalistas, visto que cabia ao Conselho Administrativo dos institutos definir quem ocupava os cargos dessas instituições. Porém, como a presidência desse conselho era indicada pelo Ministério do Trabalho, se estabelecia uma forte submissão da administração dos IAP's aos interesses do poder público. Paralelamente a isso, na medida em que um dirigente sindical era escolhido e, por conseguinte, passava a desfrutar de uma posição privilegiada na estrutura de Estado, se criava uma relação de “troca de favores”.

Essa relação de reciprocidade, comumente designada de peleguismo, se constituiu como um importante fator de enfraquecimento da mobilização e da luta dos trabalhadores. Ao analisar essa dinâmica, Santos (1979, p.78) lembra que “na base de tudo encontrava-se a prática da cidadania regulada, sem a qual todo o sistema de controle sindical e de distribuição

de benefícios previdenciários compensatórios perderia em eficácia”. Além disso, outro elemento importante nessa arquitetura, baseada nas relações tradicionais, entre Estado e classe trabalhadora foi o viés paternalista de Vargas que contribuiu significativamente para a organização do aparelho público na contracorrente da construção de políticas sociais orgânicas, estruturais e de cunho universalista.

Nesse ensejo, para não incorrer em um pífio julgamento de valor acerca do embate entre as classes e a respectiva construção de políticas sociais não se pode perder de vista dois fatores da particularidade nacional: Primeiramente se deve ao fato do Brasil ter sido o último país a abolir a escravidão, incidindo na retardatária formação da classe operária. Já em segundo lugar, está o fato de mesmo com o emergir/adensamento dessa classe, a afirmação de seus direitos foi constantemente interpelada pela prática de um Estado capaz de se antecipar politicamente às demandas sociais para assegurar o pacto de dominação firmado na condução do país. Logo, é inegável que ambos fatores influenciaram na consciência social dos trabalhadores no sentido de construir um projeto coletivo que abarcasse o conjunto dos dominados e, conseqüentemente, travar uma luta social envolvendo direitos sociais difusos.

Retomando, então, as considerações em relação aos IAP's e por todos os elementos anteriormente destacados, afiançamos esses órgãos como um emblemático exemplo da imbricação entre patrimonialismo e burocracia para Souza Filho (2011) e nítido caso de bifrontalidade para Nogueira (1998). Ainda que contenham diferenças entre si é ponto consensual entre os autores que no marco da estratégia desenvolvimentista do governo Vargas a sobreposição da racionalização das ações (definição de normas e critérios) foi sendo delineada com a subtração do elemento da impessoalidade. Dentro dessa dinâmica, os IAP's se configuraram como um crucial recurso/meio administrativo para viabilizar a manutenção das tradicionais relações de lealdade ao senhor, personificadas na figura de Getúlio Vargas.

Nessa direção, temos que a articulação entre patrimonialismo e burocracia, a partir desse período, marcou a forma de desenvolvimento da administração pública no Brasil, constituindo-se na unidade dialética de estrutura de poder e de dominação das classes e frações de classes dominantes. Nas palavras de Souza Filho (2011, p.108),

Nessa perspectiva, o desenvolvimento da administração pública, a partir de 1930, não se configurará como um processo de racionalização ampla da ordem administrativa para implementar o projeto de industrialização e urbanização, mas sim num processo que, ao ampliar a dimensão burocrática, combinará a lógica racional-legal com os traços patrimonialistas da lógica tradicional. Assim, a autonomia da burocracia pública será limitada (...) pela sua expansão de forma imbricada com os elementos patrimonialistas.

Portanto, sem uma ordem administrativa com a finalidade de universalização de direitos, os trabalhadores rurais e alguns ofícios considerados de menor importância – como, por exemplo, o trabalhador doméstico – encontravam-se em posição extremamente desprivilegiada. De tal modo “outorgava-se o estatuto de cidadania apenas aos membros da comunidade nacional localizados em ocupações regulamentadas pelos preceitos legais, o que transformava em pré-cidadãos todos aqueles cujo trabalho a lei desconhecia, (...) ou seja, a maioria da população” (VIANNA, 1998, p.132). Seguindo a tese de Wanderley, temos, então, que a maioria da população brasileira não possuía os pré-requisitos necessários (trabalho formal) para serem considerados cidadãos, restando a eles somente as práticas assistenciais.

Na mesma trilha de raciocínio, Couto (2010) em menção as formulações de Draibe (1993) conclui que “essas características apontam a conformação de um sistema de proteção social de tipo conservador ou meritocrático-particularista, com fortes marcas corporativas e clientelistas na consagração de privilégios e na consagração de benefícios” (IBIDEM., p.96). Logo, malgrado esse recorte do trabalho, os não-cidadãos eram alvo de medidas casuísticas realizadas na maioria das vezes por instituições filantrópicas e caritativas. Isto é, exatamente porque esses indivíduos não eram reconhecidos enquanto cidadãos perante o Estado que eles se tornavam alvo de medidas de amparo social. Para melhor elucidação dessa relação recorreremos às formulações de Sônia Fleury acerca da categoria de *cidadania invertida*:

Tratava-se, portanto de uma relação de cidadania invertida, já que o indivíduo passa a ser beneficiário do sistema pelo motivo mesmo do reconhecimento de sua incapacidade de exercer plenamente a condição de cidadão. Nesta condição política de cidadania invertida, o indivíduo entra em relação com o Estado no momento em que se reconhece como um não cidadão. Os seus atributos jurídicos e institucionais são, respectivamente, a ausência de uma relação formalizada de direito ao benefício, o que se reflete na instabilidade das políticas sociais nesta área, e uma base institucional inspirada em um modelo de voluntariado das organizações de caridade, mesmo quando são instituições estatais (FLEURY, 1991, p.44).

Como se pode perceber as categorias *cidadania regulada* e *cidadania invertida* são complementares e contribuíram para que Vargas pudesse levar adiante seu projeto modernizante. Dentro dessa perspectiva de análise os registros de Souza Filho (2011, p.114) indicam que,

De forma geral, podemos dizer que a política social no Brasil será constituída tendo como base as concepções de “cidadania regulada”, na perspectiva da política previdenciária – destinada aos trabalhadores urbanos que possuíssem sua profissão reconhecida legalmente –, a qual será implementada com base na lógica corporativo-estatal, e a “cidadania invertida” como expressão da ação assistencial – destinada aos demais segmentos da população – configurando-se como recurso de clientelismo do poder central.

De tal modo, a conclusão a que se pode chegar, a partir dessas combinações e arranjos orquestrados, é que o pano de fundo da ordem administrativa edificada na “era Vargas” consistia em manter os fundamentos da Primeira República, cultivando uma posição extremamente reformista. Permaneceu em voga o pensamento liberal (embora fosse negado), onde as medidas destinadas ao exército industrial de reserva, bem como demais trabalhadores não regulamentados, foram pautadas no princípio da subsidiariedade. Nesse sentido, Mestriner (2001) alude que na área social a utilização de instituições, já existentes no setor privado, configurou-se como uma estratégia de ampliação da ação estatal para conferir uma aparente visibilidade à política de assistência social no país.

Entretentes, a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), pelo decreto-lei nº 525, de 01º/07/1938, demarcou “[...] a primeira grande regulamentação da assistência social no país” (MESTRINER, 2001, p.56) e legitimou o “mix” entre público e privado na execução das ações da área. De acordo com Mestriner, por meio do CNSS, “[...] selam-se as relações entre Estado e segmentos da elite: homens (e senhoras) bons, como no hábito colonial do império vão avaliar o mérito do Estado em conceder auxílios e subvenções às organizações da sociedade civil” (IBIDEM., p.58). Assim, extraía-se deste órgão – meramente cartorial e demasiadamente burocratizador – os critérios de impessoalidade, favorecendo por essas vias o fortalecimento das ações clientelistas pautada na triangulação: Estado – subvenções – instituições filantrópicas.

Outra intervenção estatal adotada no governo de Getúlio com o objetivo de obter legitimidade junto à população pobre foi à criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942 (COUTO, 2010). Cabe ressaltar, ainda, que a direção desta instituição era ocupada pela cônjuge do presidente Getúlio Vargas, o que deu início a imbricada relação entre assistência social e primeiro-damismo (difundindo uma cultura ainda presente na assistência social). Segundo os registros da obra *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social*, a LBA foi criada com a intervenção direta do Estado e inaugurou a benemerência estatal. Em relação a sua estrutura institucional podemos apontar que dentre as suas características marcantes estiveram: à utilização de mão-de-obra eminentemente feminina e voluntária, a

articulação entre público/privado e uma grande imprevisão financeira para gerir suas ações. Conforme nos mostra Mestriner (2001, p.108),

Voltada para aglutinar as organizações assistenciais, integrará a iniciativa privada à do Estado intervencionista de Vargas, assegurando estatutariamente a presidência à primeira-dama da República. Desloca-se o papel direto do Estado, que vai assumir dupla figura: uma mediada pelas organizações filantrópicas, outra pela bondade da mulher do governante.

Sem embargo, podemos dizer que a criação do CNSS e da LBA sublinharam na história da política social brasileira as primeiras medidas de estruturação da ordem administrativa voltada para a assistência social, ainda que fossem extremamente vinculadas à sociedade civil. Além disso, ambas instituições contribuíram para o fortalecimento do poder central, rompendo definitivamente com a descentralização administrativa de tempos pretéritos. Tal estratégia conseguiu “[...] propiciar, simultaneamente, a organização das ações assistenciais e a adesão dos políticos locais ao projeto em implantação, através da manutenção de relações clientelistas” (SOUZA FILHO, 2011, p.113).

Com esses elementos foram dadas as condições necessárias para o estabelecimento de um argiloso campo de relações políticas entre poder local e âmbito federal intermediado, fundamentalmente pelo CNSS e LBA. Assim, “a assistência social irá se desenvolver, então, tendo como elementos predominantes às práticas caritativas e assistencialistas realizadas pela igreja e pelo clientelismo típico, oriundo da República Velha e que encontrará, na centralização do poder, uma nova forma de processá-lo” (SOUZA FILHO, 2011, p.113). Além disso, entrou em cena, nesse momento, a perspectiva de controle e enquadramento social, cujo viés estritamente moralizante se destinou a efetivar a denominada *filantropia disciplinadora* (MESTRINER, 2001).

Em síntese, podemos resumir a condução do Estado nacional para o âmbito das políticas sociais, em especial, as ações destinadas à área da assistência social – durante o primeiro governo Vargas – do seguinte modo:

O perfil das políticas sociais do período de 1937 a 1945 foi marcado pelos traços de autoritarismo e centralização técnico-burocrático, pois emanavam do poder central e sustentavam-se em medidas autoritárias. Também era composto por traços paternalistas, baseava-se na legislação trabalhista ofertada como concessão e numa estrutura burocrática e corporativa, criando um aparato institucional e estimulando o corporativismo na classe trabalhadora. Todo esse aparato estava voltado para o fornecimento das condições exigidas pelo desenvolvimento do setor industrial, uma política que se desenvolveu com forte apelo junto à população empobrecida e às

classes trabalhadoras. Essa mesma política que se desenvolveu com traços marcadamente vinculados a um Estado repressivo cimentou os argumentos que foram usados para destituir Vargas do poder, em outubro de 1945 (COUTO, 2010, p.104).

Destarte, com o fim do Estado Novo, a dominação de classe na sociedade brasileira foi marcada por mecanismos que, em alguma medida, favoreceram os trabalhadores no sentido de expressarem suas reivindicações e conseguirem que essas fossem incorporadas pelo Estado. Tratava-se de administrar uma ordem relativamente democrática, no pós-1945 (SANTOS, 1979), com destaque para os ganhos sociais no campo do trabalho e a tônica nas políticas de saúde e educação. Um destaque dessa época foi a aprovação Constituição Federal de 1946, que representou uma grande novidade ao abolir os instrumentos que cerceavam as liberdades dos cidadãos, garantindo a liberdade de associação sindical e, inclusive, o direito de greve (COUTO, 2010, p.105).

Apesar desse relativo ganho no campo civil e político, não se pode deixar de registrar que os investimentos em educação e saúde também estiveram intimamente relacionados ao contexto do keynesianismo-fordismo, onde a introdução de novas tecnologias no cenário brasileiro exigia a qualificação dos trabalhadores. Além disso, era necessário assegurar as condições adequadas para a reprodução dessa força de trabalho, de onde podemos extrair a importância do investimento na saúde pública para promover os cuidados básicos e garantir um determinado nível de qualidade de vida à população.

Com efeito, no desenrolar dos anos de 1950 o país passou por profundas transformações estruturais, se concentrando fundamentalmente no planejamento econômico. Estas mudanças estiveram intrinsecamente associadas à nova etapa da acumulação no contexto mundial, onde a partir 1945 o capitalismo entrou em sua fase tardia³⁹. Mais precisamente, foi no governo de Juscelino Kubitschek (1956 – 1961) que se buscou “[...]”

³⁹ Mandel (1982) apud Behring (1998) ao analisar o curso do desenvolvimento do capitalismo identifica três fases: livre-concorrência, imperialismo clássico e capitalismo tardio. Para o autor, o surgimento dos monopólios acabou gerando uma tendência à superacumulação, superprodução e subconsumo permanente nas metrópoles e a divisão do mundo em domínios coloniais e esferas de influência sob o comando das potências imperialistas, lideradas pelos Estados Unidos da América (EUA). Segundo o intelectual belga, o capitalismo tardio é marcado pela redução do tempo de rotação do capital fixo em função da revolução tecnológica, gerando a necessidade de um alto grau de internacionalização do capital. Assim, o denominado *neocolonialismo* (troca desigual enquanto a principal forma de exploração do Terceiro Mundo), o complexo industrial- militar (gasto militar como via de subsídio estatal do lucro) juntamente ao papel decisivo do Estado (para o planejamento econômico e a socialização dos custos) configuram-se como importantes características da fase tardia, onde os países periféricos tem a função de “escoar” o fluxo de capital para gerar a valorização e por isso há a intensificação da industrialização desses países. Seguindo a linha de raciocínio mandeliana verifica-se que o fato do Brasil, após os anos de 1950, ter assumido a meta prioritária de construção de um forte parque industrial – mais do que uma expressão do amadurecimento das relações de produção interna e da adesão ao projeto desenvolvimentista – correspondeu ao movimento de forças externas internacionais, próprias dessa dinâmica descrita pelo autor.

planejar e executar o projeto de expansão capitalista no marco da irrupção do capitalismo monopolista [...]” (SOUZA FILHO, 2011, p.123). Pautado na ideologia do nacional-desenvolvimentismo⁴⁰, JK formulou um audacioso Programa de Metas que indiscutivelmente esteve associado à internacionalização da economia. O objetivo principal consistiu em aprofundar as relações capitalistas no país e para tanto apostou num intenso parque industrial. À luz dos grifos de Oliveira (2003, p.72) temos que,

o período Kubitschek forçará a aceleração da acumulação capitalística, com seu programa de avançar "cinquenta anos em cinco". Do lado da definitiva conversão do setor industrial e das suas empresas em unidades-chave do sistema, a implantação dos ramos automobilísticos, construção naval, mecânica pesada, cimento, papel e celulose, ao lado da triplicação da capacidade da siderurgia, orientam a estratégia; por seu lado, o Estado, cumprindo o papel e atuando na forma já descrita, lançar-se-á num vasto programa de construção e melhoramento da infraestrutura de rodovias, produção de energia elétrica, armazenagem e silos, ao lado de viabilizar o avanço da fronteira agrícola "externa", (...) o Estado opera através de uma estrutura fiscal primitiva e extremamente regressiva, com o que fatalmente incorrerá em déficits crescentes, numa curiosa forma de aumentar até o limite sua dívida interna sem mutuários credores.

Nesse cenário, deram-se as condições objetivas para a consolidação do Estado desenvolvimentista brasileiro e o aprofundamento da hegemonia burguesa industrial associada à dependência do capital estrangeiro. Logo, no que se refere às relações de dominação no âmbito interno verifica-se que enquanto na primeira fase da industrialização balizada pelo projeto Substituição de Importações (1930 – 1950) a oligarquia agrária se manteve como classe hegemônica, a partir do segundo período (1950 – 1980) foi à burguesia industrial quem passou a comandar o projeto nacional. Entretanto, é preciso fixar que essa liderança industrial não implicou a eliminação dos setores agrários do corpo dominante do Estado, mantendo a imbricação existente na administração pública brasileira (SOUZA FILHO, 2011). Assim, a alteração do projeto nacional buscou apenas realizar as adequações necessárias ao processo de acumulação em curso:

⁴⁰ De acordo com Reinaldo Gonçalves “[...] O nacional-desenvolvimentismo (ND) pode ser conceituado, de forma simplificada, como o projeto de desenvolvimento econômico assentado no trinômio: industrialização, substitutiva de importações, intervencionismo estatal e nacionalismo. O ND é, na realidade, uma versão do nacionalismo econômico; ou seja, é a ideologia do desenvolvimento econômico assentado na industrialização e na soberania dos países da América Latina, principalmente, no período 1930-80. (...) O ND envolve mudanças nas estruturas de produção, comércio exterior e propriedade. No plano da política econômica o ND implica, antes de tudo, planejamento econômico, política comercial protecionista, política industrial pró-ativa (incentivos ao investimento privado na indústria de transformação), investimento estatal nos setores básicos, preferência revelada pelo capital privado nacional e subordinação da política de estabilização macroeconômica à política de desenvolvimento” (GONÇALVES, 2012, p.6).

Apesar de certas diferenças entre as concepções sobre o que significa esse período do ponto de vista do desenvolvimento da economia capitalista brasileira, cabe destacar que o pacto que conduzirá esse processo (...) será o mesmo que conduziu a Revolução de 30. Todavia, a partir deste momento, a hegemonia estará sob a condução da burguesia industrial. (...) A estratégia operada, do ponto de vista administrativo, será marcada pela reprodução das características centrais da administração pública que se estrutura a partir de 1930. Entretanto, essa estratégia expandirá, significativamente, a dimensão “insulada” da ordem burocrática – dimensão utilizada para viabilizar a ação racional destinada à organização institucional, legal e econômica necessária para a fase industrial em pauta, combinada com a exclusão dos setores populares –, fortalecerá a dimensão patrimonialista através, principalmente, da manutenção do poder dos governadores de estado e da implementação das políticas sociais (prioritariamente as de assistência social) e, por fim, estagnará as iniciativas pautadas na ampliação da dimensão do “universalismo de procedimentos” presente na ordem burocrática (SOUZA FILHO, 2011, p.116 - 117).

Tendo em vista essa manutenção do pacto dominador excludente o aprofundamento da burocracia insulada, exposto acima, significou uma nova forma de apropriação do público pelo privado na qual a administração do aparelho de Estado se efetivou através de uma “dupla articulação⁴¹”. Isto é, permaneceu em voga a base da benemerência e do uso político das ações assistenciais – como espaço de manutenção das relações clientelistas e patrimoniais – e, concomitantemente, realizou a especialização técnica da burocracia insulada com uma estrutura paralela de gestão que garantiu os interesses da burguesia industrial. Logo, permaneceu inerte a possibilidade de fortalecimento das ações concernentes com os interesses das classes subalternas. Assim sendo, o aumento da subsidiariedade – enquanto uma das expressões dessa dimensão da ordem burocrática insulada – se constituiu como um mecanismo crucial para assegurar as condições necessárias desse projeto empreendido por Juscelino Kubitschek.

Consequentemente, mais uma vez a assistência social se ampliou através de uma concepção apolítica de direito, sendo empreendida como um importante instrumento para a manutenção da lealdade aos governantes e/ou instituições assistenciais. Nesse sentido, as análises de Mestriner (2001) e Santos (1979) demonstram que continuou em curso os incentivos à filantropia e as vantagens fiscais como formas predominantes de execução da

⁴¹ Essa dupla articulação é um termo cunhado por Fernandes (1981) e de acordo com seus dizeres: “impõe a conciliação e harmonização de interesses díspares (tanto em termos de acomodação de setores econômicos internos quanto em termos de acomodação da economia capitalista dependente às economias centrais); e, pior que isso, acarreta um estado de conciliação permanente de tais interesses entre si. Forma-se, assim, um bloqueio que não pode ser superado e que, do ponto de vista da transformação capitalista, torna o agente econômico da economia dependente demasiado impotente para enfrentar as exigências da situação de dependência. Ele pode, sem dúvida, realizar as revoluções econômicas que são intrínsecas às várias transformações capitalistas. O que ele não pode é levar qualquer revolução econômica ao ponto de ruptura com o próprio padrão de desenvolvimento capitalista dependente” (FERNANDES apud SOUZA FILHO, 2011, p.101).

política social, além de outras formas de doações e auxílios que passaram a ser regulamentadas pelo Estado, tais como: dedução de imposto de renda de pessoas físicas ou jurídicas; ampliação de benefícios para instituições de educação, pesquisa e cultura e isenção de taxa de contribuição previdenciária para entidades com fins filantrópicos.

Também é oportuno lembrar que após o segundo governo Vargas (1951 – 1954) e, mais ainda pós-governo JK, o Brasil vivenciou um forte momento de instabilidade política. Logo, o que observamos é que entre medidas mais democráticas (como no caso de João Goulart) ou menos preocupadas com as demandas da classe trabalhadora (como por exemplo o próprio JK), o fato é que as políticas sociais desenvolvidas no período de 1945 a 1964 permaneceram pautadas na lógica de proteção social meritocrática-particularista ou, nos termos de Santos, na designada cidadania regulada.

Todavia, apesar da vinculação com a relação de trabalho, é importante situar que os ganhos sociais ocorridos voltaram-se para responder ao amadurecimento das correlações de forças sociais em voga nesse momento. Isto é, como o final dos anos de 1950 e início dos anos de 1960 registraram a crescente organização dos trabalhadores, o adensamento das ideias comunistas na esquerda brasileira e a participação de outros movimentos reivindicatórios (com destaque para o protagonismo político da União Nacional dos Estudantes – UNE e a criação da Liga Camponesa em 1955), coube ao Estado – enquanto comitê executivo da burguesia – criar mecanismos arrefecedores para o conflituoso tecido social que se entrelaçava na época.

Ainda no que tange a regulamentação das políticas sociais, um ponto a ser destacado nos anos que precederam a ditadura militar, foi à aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) em 1960. Esta lei sinalizou uma possibilidade de alteração da lógica de proteção social, na medida em que uniformizou os benefícios e serviços, assegurando-os a todas as categorias profissionais regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)⁴². Apesar de ser um avanço, a uniformização traduzida pela LOPS não alterou a estrutura administrativa dos IAP's e manteve a vinculação com a relação trabalhista reconhecida pelo Estado. Conseqüentemente, “[...] o sistema cresceu incorporando apenas (e desigualmente) os segmentos situados acima de determina linha da pirâmide social; abaixo dela, manteve-se a exclusão” (VIANNA, 1998, p.133).

⁴² A Consolidação das Leis do Trabalho foi criada pelo Decreto-lei nº. 5.452, de 1º de maio de 1943, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas – Estado Novo – como um dos importantes instrumentos conciliares da relação capital x trabalho.

Em complementação a essas observações, Mestriner (2001) assinala que, enquanto nos países centrais se construía – por volta dos anos de 1940 a 1960 – o Estado de Bem-Estar Social nos moldes Keynesiano de economia de mercado, agregando crescimento econômico e pleno emprego com políticas sociais que potencializaram a produção e o consumo, no contexto brasileiro foi sendo forjado gradativamente um Estado meritocrático, com políticas sociais seletivas e focalistas, voltadas para as categorias profissionais com mais poder de reivindicação. Desse modo, ainda que se leve em consideração as particularidades de cada contexto sócio histórico, ao analisar todo o período de 1930 até 1964 podemos dizer que não ocorreram alterações estruturais na organização da administração pública brasileira para as políticas sociais e, especialmente, para a assistência social, que permaneceu à margem do aparato estatal.

Para ratificar nossa assertiva, utilizamos o quadro contido em *O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira* onde é possível observar que, embora tenha ocorrido – em certa medida – uma ampliação das ações públicas durante esse período, manteve-se a lógica restritiva de proteção social e o descaso com a área da assistência social enquanto direito. De acordo com as informações contidas na obra de Couto (2010, p.118) temos, então, o seguinte panorama:

QUADRO I

Panorama da Política Social no Brasil no período de 1930 – 1963

Periodização	Previdência	Assistência Social e Programas de Alimentação e Nutrição	Saúde	Educação	Habitação	Trabalho
Introdução 1930 a 1943	Até 1930: formação de 47 Caixas de Aposentadoria e Pensões De 1933 a 1938: criação dos IAP's	1940: Plano de Alimentação de Trabalhadores 1942: LBA	1930: criação do Ministério de Educação e Saúde 1942: instituição do Serviço Especial de Saúde Pública	Escolaridade básica de quatro anos 1931: Reforma Francisco Campos e organização do ensino secundário 1942: Reforma Capanema para o ensino secundário	IAP's financiando habitação para seus segurados	1932: Código de Menores (14 anos) jornada diária de oito horas, instituição da Carteira de Trabalho 1933-1934: direito à férias 1940: Salário mínimo

Expansão fragmentada e seletiva 1943 a 1964	1953: unificação das CAP's dos ferroviários 1960: Lei Orgânica da Previdência Social	Anos 50: Programa de Alimentação Gestantes e Programa de Alimentação Escolar	1953: Ministério da Saúde 1956: Departamento de Endemias Rurais	1953: Ministério da Educação 1961: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Conselho Federal de Educação	1946: fundação da Casa Popular 1949: repouso semanal 1962: gratificações de Natal 1963: Salário-família	1943: CLT e Carteira de Trabalho com jornada diária de oito horas, férias remuneradas, Segurança e Medicina do Trabalho, salário-maternidade
---	---	--	--	---	--	--

Malgrado este quadro apresentado pela autora, em abril de 1964, com a deflagração do golpe militar, fecharam-se as possibilidades de construção de qualquer diálogo com as classes subalternas e de constituição de um sistema de proteção social concernente com um Estado Democrático de direitos. Evidentemente que essa condução não se deu ao caso, pois, como exposto anteriormente, o final dos anos de 1950 e os primeiros anos de 1960, consagraram um movimento da sociedade brasileira que sinalizou claramente para outro comportamento jamais vivenciado. Isso porque a organicidade das classes subalternizadas se apresentou de forma bastante latente e demonstrou precedentes para a constituição de uma nova conformação social no país, causando fortes temores numa elite acostumada com mais domínio e menos questionamento.

Vale lembrar que este movimento formado pelas forças democrático-populares foi composto por amplas camadas de trabalhadores (urbanos e rurais), pequenos segmentos burgueses (principalmente das camadas intelectuais), além de parcelas da Igreja Católica e das Forças Armadas (NETTO, 2007a). Logo, ficou nítida a clara direção classista, lograda principalmente pelo movimento sindical e operário que, naquele momento, já possuía expressivo adensamento qualitativo e quantitativo em função das condições concretas do desenvolvimento das forças produtivas em curso. Consequentemente, se desenhava na trama

nacional uma ameaça real ao pacto de dominação excludente. À luz das contribuições de Netto (2007a, p.23) temos que,

Nas condições brasileiras de então, as requisições contra a exploração imperialista e latifundista, acrescida das reivindicações de participação cívico-política ampliada, apontavam para uma ampla reestruturação do padrão de desenvolvimento econômico e uma profunda democratização da sociedade e do Estado; se, imediatamente, suas resultantes não checavam a ordem capitalista, elas punham a possibilidade concreta de o processo das lutas sociais alçar-se a um patamar tal que, por força da nova dinâmica econômico-social e política desencadeada, um novo bloco de forças político-sociais poderia engendrar-se e soldar-se, assumindo e redimensionando o Estado na construção de uma nova hegemonia e na implementação de políticas democráticas e populares nos planos econômico e social. A consequência, a médio prazo, do que estava em jogo – não capitalismo ou socialismo, mas reprodução do desenvolvimento associado e dependente e excludente ou um processo profundo de reformas democráticas e nacionais, anti-imperialistas e anti-latifundistas [...].

Concordando com as ideias de Netto, podemos dizer que, talvez, o desenrolar desse movimento levasse a uma situação pré-revolucionária (caso não tivesse ocorrido o golpe), mas, de qualquer forma, o que a realidade concreta daquele período nos mostrou foi que existiram algumas possibilidades para – aos menos – alcançarmos um Estado Democrático de direitos. Não obstante, em 1963, as correlações de forças sociais se acirraram e o modelo de desenvolvimento firmado, anteriormente, provocou fraturas e tensionamentos entre as classes e frações de classes que comandavam o projeto nacional. Em outros termos, passou-se a colocar em questão o padrão de acumulação pautado no desenvolvimentismo em função da estagnação econômica.

Desse modo, restaram dois caminhos: ou o capital nacional privado juntamente com o Estado solucionavam o processo de acumulação que lhe permitissem desenvolver a industrialização pesada (esta era a alternativa defendida pela forças democrática-populares, porém gerava o risco para o capital de uma profunda reforma democrática que poderia colocar em xeque a estrutura latifundiária e o desenvolvimento associado e dependente); ou efetivavam um novo arranjo político-econômico, privilegiando ainda mais os interesses imperialistas que assegurassem a consecução do padrão de desenvolvimento já em processamento (NETTO, 2007a). Conseqüentemente, os meses finais do governo Goulart representaram a busca de solução para esta situação, onde a inquietação dos extratos conservadores provocou a rearticulação entre burguesia, classe média e setores oligárquicos.

A partir daí instaurou-se o processo denominado por Florestan Fernandes (apud Netto, 2007a) de autocracia burguesa⁴³ que encerrou o ciclo de populismo alimentado desde a era Vargas e promoveu um apartheid da população em relação às ações realizadas pelo Estado autoritário burguês. Assim, pautado em uma nova fase da “modernização conservadora”, o Estado ditatorial teve como destaques emblemáticos de sua conformação a forte concentração de renda, o extensivo incremento da administração indireta e a racionalização/burocratização do aparelho administrativo do Estado. De acordo com Netto (2007a, p.31),

Ao Estado pós-64 cabia “racionalizar” a economia: não somente criar um melhor quadro *legal-institucional* para concentração e a centralização, mas ainda *induzir* mediante uma ação *interna* no processo de produção e acumulação. A política econômica estatal, em todos os seus níveis (dos dispositivos tributários, creditícios e financeiros à alocação de capitais diretamente para a produção), devia voltar-se para acelerar o processo de concentração e centralização. (...) Analisando quantitativamente e qualitativamente o período ditatorial, não resta nenhuma dúvida de que esta projeção histórico-societária, aqui cabe perfeitamente a caracterização de *modernização conservadora*, realizou-se exemplarmente, amarrando toda a ordenação brasileira.

De tal modo, a estabilidade política e econômica do país foi efetivada mediante os altos custos para as camadas populares, juntamente ao exponencial crescimento da dependência brasileira em relação ao capital internacional. Assim, “a expansão capitalista da economia brasileira aprofundou no pós-ano 1964 a exclusão que já era uma característica que vinha se firmando sobre as outras e, mais que isso, tornou a exclusão um elemento vital de seu dinamismo” (OLIVEIRA, 2003, p.118). Dentro desse quadro de alijamento das classes dominadas, não menos importante foi também a outra condução empreendida pelo Estado autoritário que – paralelamente a restrição dos direitos civis e políticos – utilizou vastamente o binômio repressão-assistência. O objeto dessa combinação consistia em controlar e desarticular os segmentos subalternizados e os movimentos sindicais fortemente organizados desde a década de 1950. Assim, sob o fulcro da doutrina da segurança nacional, as políticas sociais e, principalmente, as ações assistenciais foram direcionadas para sedimentarem uma

⁴³Nas interpretações de Netto, a noção de autocracia burguesa de Florestan Fernandes, explica o significado do golpe de abril, vinculado aos interesses burgueses. Segundo o autor: “O desfecho de abril foi a solução política que a força impôs: a força bateu o campo da democracia, estabelecendo um pacto contrarrevolucionário e inaugurando o que Florestan Fernandes qualificou como ‘um padrão compósito e articulado de dominação burguesa’. Seu significado imediatamente político e econômico foi óbvio: expressou a derrota das forças democráticas, nacionais e populares; todavia, o seu significado histórico-social era de maior fôlego: *o que o golpe derrotou foi uma alternativa de desenvolvimento econômico-social e político que era virtualmente a reversão do já mencionado fio condutor da formação social brasileira*” (NETTO, 2007a, p. 25). Grifos do original.

política de controle social. Por outro lado, o investimento em expansão e modernização das políticas sociais buscou conferir legitimidade ao Estado ditatorial frente a um contexto de torturas e perdas de liberdades democráticas.

Complementando as assertivas dos renomados autores supracitados, Souza Filho (2011, p.129) registra ainda que, do ponto de vista administrativo, a partir de 1964, ocorreu no Brasil, à institucionalização e expansão da estrutura anterior, porém, sob a égide da consolidação monopólica do capitalismo brasileiro. Nesse sentido, é importante registrar que durante o regime militar, a administração pública brasileira foi impactada por um intenso processo de transformações em sua estrutura institucional. Tal condução pode ser compreendida porque para efetivar o aprofundamento do país dentro da ordem monopólica houve a necessidade do aumento da intervenção do Estado, o que conseqüentemente exigiu a adequação da sua organização administrativa. Ou seja, era preciso aumentar a racionalização do Estado brasileiro e conformar os elementos patrimoniais de forma a garantir a exequibilidade do processo em curso, promovendo um rearranjo na máquina administrativa consoante com o pacto de dominação dirigido pelas frações de classes que sustentavam o projeto da autocracia burguesa.

Foi nesse contexto de adequações para a consolidação da ordem monopólica que o Estado ditatorial sancionou o Decreto-Lei nº200⁴⁴ no intuito de estabelecer as diretrizes para a reforma administrativa. Assim sendo, apesar de ter sido afiançado como um projeto modernizador, em sua essência, o Decreto-lei nº200 acompanhava as mesmas linhas gerais do projeto de industrialização no marco da estratégia desenvolvimentista dos anos de 1940-1950. “Portanto, a experiência da burocracia insulada dos anos 1950 se expande nesse período, a partir de uma orientação formal-legal expressa no Decreto-lei nº200/67” (SOUZA FILHO, 2006, 227).

Entrementes, é mister destacar que as mudanças empreendidas por documento significou, no plano prático-operacional, um grande crescimento quantitativo da

⁴⁴Tomando por base os estudos de Elaine Bortone (2013) é importante acrescentar ainda que o Decreto-lei nº200/67 foi contundente na adequação das estruturas estatais ao setor privado. Ao tratar da participação do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) na construção da Reforma Administrativa durante o período militar, a autora demonstra a importância desse instituto para afirmação do capital e destituição da classe trabalhadora nas mudanças promovidas na máquina pública. Nas palavras de Bortone (2013, p.100) “Tendo os *ipesianos* à frente na elaboração das políticas para a reforma do Estado, o governo criou medidas para incentivar a entrada do capital internacional e a iniciativa privada, contribuindo, assim, para aumentar os lucros dos empresários. Eliminou leis que bloqueavam a entrada do capital externo. Criou um programa que transformou as relações de trabalho, tendo como uma das principais marcas da política da ditadura em relação aos trabalhadores o arrocho salarial; reduziu a idade mínima de trabalho, proibiu greves e acabou com a estabilidade no emprego para não onerar os custos com empregado e aumentar as receitas dos empresários, mas representou grandes perdas para o trabalhador, transformando a sua vida social.”

administração indireta e da substituição das assessorias e grupos executivos de planejamento por uma estrutura fundada nas empresas estatais, autarquias, fundações e sociedades de economia mista e no poder executivo federal, via Ministério do Planejamento (FIORI apud SOUZA FILHO, 2006, p.228). Em relação a administração indireta Souza Filho, ressalta ainda, que a ampliação dessa forma de gestão do Estado possibilitou o surgimento do que foi designado por Fernando Henrique Cardoso⁴⁵ como “anéis burocrático”, que na acepção da obra *Gestão Pública e Democracia* se configura “[...] **como sendo um mecanismo político criado para que o Estado pudesse viabilizar o desenvolvimento do capitalismo monopolista no Brasil, articulando e integrando os diversos capitais**” (IBIDEM, 2006, p.231, grifos do autor).

Desse modo, é possível perceber que o crescimento da máquina burocrática no período ditatorial não se constituiu como uma exclusividade das políticas sociais, correspondendo a uma forma institucional dialeticamente articulada as transformações estruturais em curso. Não obstante, especificamente no caso das políticas sociais, cabe salientar que essa ampliação acentuada promoveu uma distorção de finalidades na consolidação da proteção social brasileira. Mais que isso, implicou uma total supressão de qualquer possibilidade de participação da população usuária no processo de decisão, planejamento e gestão. Como se nos mostram as assertivas de Vianna (1998, p.135):

Já quanto à política social, sistemas centralizados, tecnocraticamente montados, se constituíram como máquinas burocráticas (CNH, INPS) que, sem nenhuma participação dos interessados, fabricavam decisões cujos efeitos alcançavam milhares de cidadãos. Em poucas palavras, isto pode ser entendido como uma estatização deformada da política pública, pois longe de publicizar o mecanismo decisório, o Estado, como decisor, confinou-se numa dimensão estreita e particularista.

Em conformidade com os registros acima elencados é que Santos (1979) destaca o contexto do Estado ditatorial como o momento no qual ocorreu a grande preocupação em estruturar uma ordem administrativa de ampla visibilidade, possibilitando o surgimento das grandes instituições da história da proteção social brasileira. O autor pontua que para atingir os fins que se propunha a administração pública ditatorial até 1975 já havia criado um

⁴⁵ Para Fernando Henrique Cardoso os anéis burocráticos “[...] 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” (SOUZA FILHO, 2006, p.228). Portanto, podemos observar que a acepção do sociólogo e de Souza Filho são bastante diferenciadas em relação ao processo que ocorreu a partir de 1950, com o crescimento das administrações indiretas.

considerável quantitativo de equipamentos e distintas modalidades de serviços e benefícios destinados aos trabalhadores, a saber: INPS (trabalhadores do setor privado); IPASE (servidores públicos federais); IPES (servidores públicos estaduais); FUNRURAL (iniciando a cobertura previdenciária dos trabalhadores rurais); Ministério da Saúde e Educação; Ministério da Previdência e Assistência Social, entre outros.

Nesse ensejo, compete ressaltar que essa estruturação burocrática do Estado para o âmbito das políticas sociais e todas as formas de administração direta, apesar de ter delineado um grande arcabouço institucional – o que demandou a necessidade de incorporação de traços racionais e de especialização – não deixou de preservar o patrimonialismo. Porém, essa articulação entre burocracia e patrimonialismo não se processou exatamente como em 1930, apresentando traços de convergências e rupturas, isto é, essa imbricação (SOUZA FILHO, 2011) não se voltou mais para o populismo e buscou conferir um tom de profissionalização do Estado. Por outro lado, um dado que demonstra essa necessidade de manutenção dos elementos patrimoniais para os acordos estabelecidos no período ditatorial foi que o Decreto-lei nº200 não introduziu a seleção de pessoal pautada no mérito como princípio organizador, garantindo que a estrutura pautada nos anéis burocráticos pudesse se realizar sem maiores entraves. À luz do Souza Filho temos que essa combinação entre patrimonialismo e burocracia no âmbito das políticas sociais:

[...] mesmo nessa área onde o patrimonialismo continua fortemente presente, isso não acontece isoladamente, muito pelo contrário, a dimensão burocrática da administração pública se expande consideravelmente, apesar de, nesse quadro, imiscuir-se com o clientelismo ou se afastar da política, evocando ser a portadora da universalidade ou da neutralidade técnica (IBIDEM., 2006, p.239).

Ainda no que tange a criação das instituições pertencentes a proteção social, vale grifar que a instauração do INPS em 1966 unificou todos IAP's, extinguindo a estrutura baseada por categoria profissional edificada no governo varguista. Num segundo momento, também estendeu a operacionalização dos serviços e benefícios aos trabalhadores rurais, empregados domésticos e autônomos. Por fim, o Estado ditatorial “[...] em complementação à uniformização dos benefícios e serviços promovia a unificação político-administrativa de todas as agências estatais incumbidas de promover serviços de proteção social” (SANTOS, 1979, p.34). Entretanto, se este delineamento apontava por um lado para o início da ruptura com a lógica da *cidadania regulada*, por outro correspondia ao papel do Estado

intervencionista-autoritário destinado a efetivar uma “política de controle” (VIEIRA, 1995). Conforme sinaliza Couto (2010, p.131),

No âmbito da política social previdenciária, ações de integralidade técnico-política de áreas a ela relacionadas foram efetuadas: em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social; em 1979, foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), que consagrou o INPS, o Inamps (recém-criado para dar conta da assistência médica, retirando-a do INPS), a Funabem, a LBA e a Central de Medicamentos (Ceme). Essa medida, já pautada no início da década de 1960, teve como objetivo reunir em uma única estrutura as instituições que anteriormente tinham uma relação direta na oferta dos benefícios à população. Se, por um lado, a medida teve seu aspecto favorável, pois a unificação dos benefícios e recursos poderia racionalizar e deixar mais transparente a oferta e os gastos das políticas, por outro, ao realiza-la, os governos da ditadura militar efetivaram seus propósitos de controlar a oferta dos benefícios e, automaticamente, controlar a população [...].

Nessa direção, apesar das ações do Estado ditatorial apontarem contraditoriamente para uma certa universalização, Vianna chama atenção para o fato de que esse crescimento político-institucional da proteção social “[...] não correspondeu a uma estrutura capaz de assegurar o exercício dos mesmos, o que tornou precária a cidadania que universalizava” (VIANNA, 1998, p.135). Dito de outro modo, temos que essa organização administrativa rumo à universalização das políticas sociais, esboçada acima, não contou com a mesma extensiva dotação financeira para concretização de suas ações, aliás, essas duas determinações evoluíram em sentidos exatamente opostos. Consequentemente, o que ocorreu foi uma ampliação com baixa qualidade na estruturação e prestação dos serviços ofertados. Assim, “a ditadura recente disseminou direitos sociais entre os antes excluídos, mas nivelou esta cidadania social em patamares tão baixos que a estigmatizou, afastando do sistema público os trabalhadores formais e a imensa gama de novos segmentos médios assalariados” (VIANNA, 1998, p.143).

Esse paradoxal cenário instituiu o processo designado por Vianna (1998) como “americanização perversa” da seguridade social brasileira, implicando a combinação da “universalização excludente pelo alto” – operacionalizada desde os anos de 1930 – e a privatização das políticas sociais. Nessa direção, ao mesmo tempo em que o Estado ditatorial transferia uma série de serviços ao setor privado (principalmente nas áreas de saúde e educação), continuava seu processo de ampliação na prestação de serviços e benefícios públicos. Assim sendo, esse alargamento da proteção social brasileira combinado a mercantilização matizou uma estrutura institucional residual/precária, no sentido de quem

podia ou não pagar pelos serviços. Sob essa perspectiva, é que Vianna pontua que esse sistema dual delineado no período ditatorial começou a ser aproximar do modelo norte-americano de proteção social. Por outro lado devemos lembrar, que essa estruturação esteve atrelada ao pacto de dominação firmado pós-1964 para consolidação das relações monopólicas no Brasil e não propriamente por uma concepção atrelada a lógica liberal/residual, em relação aos sistema de proteção social. Como ressalta Souza Filho (2011, p.139)

a ditadura militar e seu processo de modernização conservadora implicaram uma liberação da administração pública (Decreto-lei nº200), um enrijecimento burocrático com o fortalecimento do Estado para o capital e uma expansão de baixa qualidade com burocracia precária para área social.

Ademais, nota-se que a fase da autocracia burguesa realizou um intenso processo de mercantilização das políticas sociais com a finalidade de cumprir uma dupla função: ampliar a rede de atendimento do Estado via administração indireta, conforme mencionado, (por meio das terceirizações e incentivos a particularização de programas do tipo “convênio-empresa”) e atender aos pressupostos da ordem monopólica com a utilização do fundo público (FGTS, PIS/PASEP) para financiar grandes grupos econômicos. Dentro dessa lógica se faz pertinente reafirmar que “o projeto modernizador implantado durante o autoritarismo pós-64 – sem dúvida um projeto de expansão do capitalismo brasileiro – implicou o desencadeamento de um processo de americanização da proteção social” (VIANNA, 1998, p.142). Nesse ínterim, devemos salientar que outras características das políticas sociais do período foram a fragmentação, a centralização e a burocratização das instituições responsáveis por sua implementação (SOUZA FILHO, 2011, p.135).

Frente a todas essas adversidades existia ainda um segmento mais vulnerável, ou seja, aqueles indivíduos pauperizados, alijados tanto da “universalização excludente pelo alto” quanto do uso de serviços privados. Para este público, permaneceu em curso o modelo Estado – filantropia – sociedade civil (MESTRINER, 2001), onde a assistência social vivenciou uma expansão das ações públicas via LBA, mas sem uma organicidade enquanto política de direito. Vale lembrar que, nesse período, a LBA foi transformada em fundação – pelo Decreto-lei nº 593 de 27/05/1969 –, sendo vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social e passou a ser mantida com subvenções da União, estados e municípios. Assim, Mestriner (2001, p. 167) pontua que a LBA enquanto Fundação de Assistência à Maternidade,

à Infância e à Adolescência, teve como competência a execução dos programas de assistência em geral, que poderia ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio ou contrato.

Diante desses apontamentos o que buscamos enfatizar é que apesar de ter sido instituído, em 1974, o MPAS e, em 1979, o Sinpas, a execução das ações da assistência não adquiriu um formato no interior da estrutura de Estado, permanecendo como direção as parcerias (geridas pela LBA) com as igrejas, movimentos comunitários e empresariado. Assim sendo, para esta área continuou presente na agenda política do Estado a lógica da cidadania invertida entrelaçada com as marcas ditatoriais do enquadramento social e moralizante. A conclusão que se pode chegar a partir disso é que através de um viés conservador, as forças dirigentes do Estado compreendiam a pobreza, bem como às demais formas mais aviltantes das refrações da questão social, de maneira ainda mais restrita que outras políticas setoriais estruturadas na época.

Para ilustrar o exposto, basta lembrar a resposta dada, pelo Estado ditatorial, às demandas da sociedade em relação às situações das crianças e adolescentes em conflito com lei, que culminou na criação do Sistema Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor e/ou Fundações Estaduais (Funabem/Febems). Essas fundações, arquitetadas de forma análoga as estruturas de recolhimento institucional de manicômios e prisões, “[...] tratavam as crianças e adolescentes pobres do país, sob a égide da segurança nacional e empregavam, no seu atendimento, técnicas repressivas e de adestramento” (COUTO, 2010, p.130). Esta foi apenas uma das formas de administração da assistência social – no Estado ditatorial – que demonstraram a continuidade de sua realização marginal, fragmentada, inoperante e condicionada de acordo com os interesses particularistas. Como enfatiza Souza Filho (2011, p.136) “[...] no campo das políticas sociais e, principalmente, na área da assistência social, a articulação com o padrão tradicional patrimonialista continuou vigendo como forma de processar a ordem administrativa da área.”

Nesse mote, se faz pertinente ponderar que esse padrão tradicional, não correspondeu a totalidade social da condução do Estado brasileiro, que respondeu de diferentes formas para cada articulação estabelecida. Destarte, segundo Souza Filho, ao analisar o processo de desenvolvimento e consolidação da fase monopólica nas relações capitalistas na trama nacional (1950-1979), é possível, sinteticamente, expressar a materialidade da configuração da Administração Pública Brasileira da seguinte forma:

a) para as questões de segurança, relações internacionais e questões fiscais – BUROCRACIA valorizada e reconhecida; b) 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”) (SOUZA FILHO, 2011, p.140).

Não obstante, esse comportamento do Estado passou a encontrar maiores dificuldades para se firmar nos anos finais da ditadura militar, haja vista as possibilidades objetivas e subjetivas para a emergência e o adensamento de outra perspectiva política-ideológica destinada a mudar não somente os rumos da assistência social, mas as próprias bases da sociabilidade brasileira. Isto é, começou a adquirir expressividade no cenário nacional os questionamentos quanto as formas antidemocráticas e patrimonialistas de organização do Estado e os efeitos deletérios para a população de uma forma geral. Nesse sentido, “se 1968 marcou uma inflexão para cima do ciclo autocrático burguês, 1974 marcou-a para baixo” (NETTO, 2007a, p.41), onde dois fatores foram cruciais para a crise do pacto de dominação sob a hegemonia da autocracia burguesa: Um primeiro ponto para romper com o pacto de dominação firmado em 1964 foi eminentemente impulsionado pelo fato de que, a partir de 1974, a economia brasileira começou a se desestabilizar, contribuindo para a perda da legitimidade do sistema e o protagonismo da vertente democrática composta por organizações de trabalhadores, novos movimentos sociais e a formação de grandes partidos políticos (muitas dessas forças sociais já haviam sido gestadas nos anos precedentes ao golpe de 1964).

Somada a essa insatisfação e a organização das forças sociais democráticas internas, o segundo fator para a crise do Estado ditatorial esteve associado ao contexto internacional, marcado pela crise estrutural culminada nos países centrais durante os anos de 1970. Essa mencionada crise, no pensamento mandeliano, teve suas raízes no período depressivo de 1929-1932, onde as medidas encontradas pelo padrão fordista-keynesiano foram capazes de, apenas, amortecer os efeitos cíclicos das crises econômicas inerentes ao sistema capitalista. Desse modo, para o autor, as crises internacionais de 1974/1975 e 1980/1982 generalizaram as contradições desse processo, arquitetado durante “as três décadas gloriosas”, e que incidiram na entrada do capitalismo numa longa onda de recessão econômica (MANDEL,

1982). Ainda em relação a esta análise, Boschetti *et al* (2010, p.38) acrescenta que é importante lembrar que “a crise é resultado de um conjunto complexo de elementos, não podendo ser reduzida a uma única causa, como a superprodução ou subconsumo”. Clarificando este processo, Behring (1998, p.177) nos informar, então, que

Tal crise expõe o fim da comemoração americana dos anos de crescimento do pós-guerra, e a crise do Welfare State, processos estes amplificados pela crise no socialismo real. Longe de serem conjunturais, são tendências que promovem inflexões estruturais na produção/acumulação, com fortes repercussões na esfera da regulamentação/reprodução.

Do ponto de vista econômico, ao observarmos as análises de Souza Filho (2011) acerca da crise sinalizada no final dos anos 1960 e eclodida no início dos anos 1970, tem-se que este colapso esteve intimamente relacionado à instabilidade da economia dos Estados Unidos. Desse modo, dentre os fatores preponderantes, o autor aponta a desaceleração do crescimento econômico (crise de superprodução); o déficit comercial americano e a intensificação, no mercado financeiro, das apostas contra o dólar, considerando que o governo americano não conseguiria sustentar ao mesmo tempo o valor da moeda e a competitividade das exportações norte-americanas. Todavia, Souza Filho (2011) alude que a crise só ficou claramente definida a partir do fim da conversibilidade do dólar (medida realizada pela economia norte-americana para recompor sua balança) e o primeiro choque do petróleo. Com isso, ocorreu o fim da paridade fixa entre o dólar e o ouro (ruptura do acordo de Bretton Woods⁴⁶), incidindo numa crise monetária internacional e, em função, do primeiro choque do petróleo, a deflagração de uma crise energética.

Grosso modo, para compreender os efeitos da crise no Brasil é preciso lembrar que desde os anos de 1950 os países da Europa passaram a realizar empréstimos a baixos juros para os países periféricos, em especial para a América Latina. Portanto, sob essas circunstâncias os países dependentes foram vertiginosamente aumentando seu endividamento público, com destaque para o caso brasileiro que para realizar seu projeto de aprofundamento

⁴⁶ De acordo com Chesnais (apud IAMAMOTO, 2012) o Tratado de Bretton Wolds, firmado em 1944, tinha o objetivo de superar a instabilidade monetária e financeira mundial vigente desde os anos de 1920/1930. O acordo realizado, por quarenta e quatro países, criou o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que deu origem ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Assim, a paridade entre o dólar e o ouro era pautada na premissa de que “os Estados Unidos da América não poderiam alterar as taxas de câmbio sem a expressa concordância dos demais países signatários do Tratado. Isso significava que, sendo o dólar a moeda mundial ancorada no ouro, as taxas de câmbio de outras moedas nacionais eram definidas por referência ao dólar, considerando a hegemonia norte-americana [...]” (IAMAMOTO, 2012, p.115). O acordo monetário de Bretton Wolds demarcou o começo da estratégia de unificação comercial e ideológica que culminou na criação da Organização da Comunidade Econômica Europeia (OCDE).

da industrialização pautou-se na oferta de liquidez de capital e abundância de crédito. Entretanto, as consequências do “milagre econômico brasileiro” passaram a serem sentidas, no momento, em que a moeda que comandava a circulação mundial encontrou obstáculos para sua revalorização. Assim, os efeitos na economia brasileira eram duplamente sentidos, isto é, tanto pelo fato do país ser um grande importador de petróleo e bens de capital, como também pelo seu endividamento externo. Segundo Behring (1998, p.148) ao expor as formulações de Mandel,

No que tange aos demais países do Terceiro Mundo, onde se insere o Brasil, que ocupava o primeiro lugar na tabela dos *déficits* de pagamentos dos países dependentes em 1974 (MANDEL, 1990, p.45), os efeitos da recessão foram catastróficos: alta dos preços do petróleo bem como dos preços dos víveres e fertilizantes químicos levaram a um agravamento do *déficits* do balanço de pagamentos; a queda dos preços das matérias-primas e a redução do volume das exportações levaram a uma diminuição dos recursos em divisas, dificultando o enfrentamento das despesas. Esses elementos, combinados, engendraram uma recessão da produtividade na agricultura e na indústria, originando em alguns lugares uma estagnação sem precedentes.

Concomitantemente a este processo, “o Japão e a antiga Alemanha Ocidental se afirmaram, no decorrer da recessão, como fortes concorrentes dos EUA no ramo dos manufaturados, em que a produtividade do trabalho dos EUA avançou pouco” (BEHRING, 1998, p.149). Assim, o aumento dos preços do petróleo e a elevação das taxas de juros para atrair fluxos de recursos foram às medidas encontradas pela economia norte-americana para sua recuperação. Esta estratégia, de resolução efêmera, aglutinou ainda mais as instabilidades econômicas e fez com que os anos finais da década de 1970 marcassem o espraiamento da crise em escala global, podendo ser sinalizadas pelo menos cinco consequências principais:

1) a revalorização do dólar; 2) a implosão do euromercado – juros altos americanos provocaram a fuga de recursos da Europa para o EUA – ; 3) a perda da aura da “inatingilibilidade” do euromercado em relação as crises políticas devido ao bloqueio dos ativos iranianos; 4) a reconcentração da riqueza nos EUA; 5) a crise da dívida externa na periferia – com a fuga dos recursos para os EUA, ocorre uma crise bancária na Europa forçando a cobrança dos devedores e a elevação da taxa de juros (que eram flutuantes), produzindo, dessa forma, a crise da dívida (SOUZA FILHO, 2011, p.148).

Logo, os anos de 1980 registraram uma forte estagnação econômica – principalmente nos países latino-americanos – e a retomada da hegemonia dos EUA que, pautado pela política de altos juros e flutuações cambiais, intensificou a financeirização da economia mundial (TAVARES apud SOUZA FILHO, 2011). Dentro deste novo panorama econômico,

processou-se a designada globalização, onde a busca irrestrita de mobilidade global por parte do capital colocou como imperativos a flexibilização e as políticas liberalizantes (BOSCHETTI *et al*, 2010, p.39). Assim, do ponto de vista econômico, Tavares (apud SOUZA FILHO, 2011) indica que a globalização deve ser compreendida a partir de três dimensões: Produtiva (tendo por base a reestruturação produtiva com profundas transformações na divisão internacional do trabalho); Comercial (apoiada na diversificação e expansão do comércio exterior) e Financeira (composta por dois vetores principais a internacionalização dos bancos privados dos países da OCDE e a política de ajuste de balanço de pagamento dos EUA).

Em observação a essa dinâmica, Iamamoto (2012) parte das formulações de Chesnais e Husson para explicar que o processo de financeirização passou a ser um modo de estruturação da economia mundial. Entretanto, a autora, numa análise concernente com as indicações de Tavares, chama atenção que esta financeirização não pode ser compreendida como uma mera preferência do capital por aplicações financeiras especulativas em detrimento de aplicações produtivas. Segundo Iamamoto, o que ocorre é um fetichismo dos mercados financeiros como se estes fossem potências financeiras autônomas e, desse modo, buscam ocultar o funcionamento e a dominação operada pelos investidores financeiros e pelo capital internacional, que atuam mediante o respaldo dos Estados Nacionais.

Entrementes, tendo por base as formulações marxianas é sabido que, na realidade, a esfera financeira nada cria e só tem a possibilidade de se alimentar da riqueza criada pelo capital produtivo e pela mobilização da força de trabalho. Assim sendo, “é preciso ressaltar o seguinte: os dois braços em que se apoiam as finanças – as dívidas públicas e o mercado acionário das empresas – só sobrevivem com decisão política dos Estados e o suporte das políticas fiscais e monetárias” (IAMAMOTO, 2012, p.123). Portanto, devemos compreender esse processo de financeirização e sua intercessão com as economias dependentes – principalmente os países da América Latina – a partir da funcionalidade do Estado via endividamento público. No caso brasileiro, por exemplo, os registros da obra *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos* (BEHRING, 2008, p.133-134) nos mostram que,

A estatização de dois terços da dívida externa, de acordo com Cano – e este elemento é muito importante para compreender a crise do Estado no Brasil e o quanto é ideológica sua satanização – ocorreu a partir de 1978-1979, e passou a exercer uma dupla pressão sobre a economia: uma demanda violenta de títulos cambiais para o serviço da dívida, acrescida de novos encargos de juros internacionais e dos juros da dívida pública interna, esta

última crescente para fazer face à compra de cambiais para atender àquele serviço. Desde então, para ele o gasto público passa a ser estruturalmente desequilibrado. Os resultados desse processo foram terríveis na década perdida brasileira: taxa média de crescimento de 2,1% (indústria, de 1%); redução de taxa de investimento e recrudescimento da inflação.

Decodificando essa articulação entre Estado e financeirização, Boschetti *et al* (2010) nos mostra que é exatamente por meio deste comportamento do Estado (principalmente nos países da América Latina) que se efetivou o crescimento da dívida pública, visto que o fundo público⁴⁷ passou a se converter em fonte de poder dos fundos de investimentos. Desse modo, a dívida pública (tanto interna como externa) favoreceu o crescimento da esfera das finanças que através da transferência de receitas para os rentistas, possibilitou que os fundos de investimentos se tornassem os principais competidores dos bancos na busca por juros elevados. Logicamente que para essa engrenagem adquirir êxito foi necessário transformar os recursos oriundos da produção (arrecadados pelos mecanismos fiscais do Estado) em um “recurso-meio” do capital financeiro (por intermédio da dívida pública), o que gerou como consequência a redução das possibilidades de satisfação das necessidades sociais da população (leia-se fragilização das políticas públicas).

Sob esse designo, a financeirização esteve intrinsecamente articulada à retórica das propostas de reformatação do Estado brasileiro e no efeito direto, desse processo, para o conjunto de direitos dos trabalhadores, bem como para o quadro geral das políticas sociais. Isso porque frente à crise mundial e o enfoque no capital financeiro, apresentou-se um padrão de renegociação da dívida externa radicalmente diferente em relação a 1930, colocando o regime vigente em situação de extrema instabilidade econômica e causando a “[...] indignação política com o sistema ditatorial instaurado no país” (SOUZA FILHO, 2011, p.146). Nessa direção, ao mesmo tempo em que as crises ocorridas tiveram um peso considerável para abalar o Estado Ditatorial, devido à pressão exercida pelos credores internacionais e pelas alterações na política interna do país; por outro lado devido ao momento de revitalização democrática e as mudanças políticas em curso na cena brasileira com a abertura política iniciada em 1974, no governo Geisel, foi possível, em certa medida, retardar as modificações mais substantivas arquitetadas por esse ajuste do capital pela via da financeirização.

Não obstante, em relação a esse processo da abertura democrática, Souza Filho (2006, p.264) nos chama atenção para o fato de que

⁴⁷ Para uma análise aprofundada sobre a funcionalidade do Fundo Público para o capital e seu comportamento no Estado brasileiro, recomendamos: SALVADOR, E. **Fundo Público e Seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

A primeira fase da transição democrática brasileira foi extremamente longa (1974-1985) e, apesar de ter sofrido influência das organizações da sociedade civil de base popular, isso não foi suficiente para impedir que o processo de transição se desse pela institucionalidade vigente e, portanto, não permitiu que ocorresse uma ruptura significativa com as formas arcaicas e autoritárias que caracterizam, no Brasil, a tradição política de exercício da autoridade e da relação do Estado com a sociedade. No essencial, a estrutura de dominação do país se manteve.

Um exemplo que materializa a condução desse processo afiançado pelo autor foi a derrota sofrida pelo Movimento das Diretas Já e a eleição indireta de Tancredo Neves, cuja repercussão política foi sustentada por meio da aliança entre a burguesia de oposição e dissidentes do Partido Democrático Social (partido que apoiava o regime militar). Assim, observa-se que a chegada de Tancredo à presidência da República, e mais ainda, o empossamento de José Sarney, em 1985, devido ao falecimento do presidente eleito, apontou claramente que a transição democrática brasileira preservou elementos de continuidade com o antigo regime (SOUZA FILHO, 2011). Em outras palavras, demonstrou-se, dessa forma, a ambivalência para a condução desse processo de estruturação do aparato público sob o escopo da redemocratização.

Sem embargo, o processo experimentado nos anos de 1980 era notoriamente diferenciado em relação às décadas anteriores. Isto é, devido a presença de setores democráticos e populares da sociedade civil organizada (entendida neste caso, no sentido gramsciano, enquanto o conjunto de aparelhos privados de hegemonia como escolas, partidos políticos, sindicatos, igrejas, etc) exigiu-se que essas alianças em torno do pacto de dominação sofressem constrangimentos, especialmente, pela crise político-econômica anteriormente detalhada. Frente a essas incertezas no cenário nacional imperou também por parte dos setores progressistas o consenso de que cabia a nova república promover mudanças no aparato estatal de forma a subtrair suas arraigadas relações clientelistas, autoritárias e de favoritismos políticos. Assim, colocou-se o desafio de modificar a máquina administrativa do Estado, de construir uma nova relação entre Estado e sociedade, bem como o de redelinear o sistema de proteção social brasileiro. De acordo com Souza Filho (2011, p.158),

[...] nos anos 1980 as práticas e a organização sociopolíticas (autoritarismo, clientelismo, patrimonialismo, insulamento burocrático, corporativismo estatal bifronte) brasileiras são criticadas e combatidas pelos movimentos democrático-progressistas. Nesse sentido, a nova república, assim como ocorrera na área das políticas sociais, produziu um excelente diagnóstico, do ponto de vista de uma perspectiva democrática, sobre as principais questões da administração pública, apesar de suas ações nessa área terem sido restritas ou, como analisam Nogueira e Martins, respectivamente: “as generosas intenções reformadoras dos primeiros anos do governo Tancredo/Sarney não saíram do papel” (NOGUEIRA, 1998, p.108) e “[o governo Sarney] parecia ter marcado um tento ao designar uma comissão de alto nível para a reforma administrativa – um esforço, entretanto, que nunca produziu resultados” (MARTINS, 1997, p. 30).

Posto isso, temos que do ano de 1974 até as discussões entorno da constituinte (1987-1988) não foi possível traçar a direção que conduziria o Estado, mas deixou-se amplamente latente o esgotamento do modelo desenvolvimentista delineado nas últimas décadas. Associado a isso os questionamentos quanto a necessidade de se promover reformas efetivas na estruturação do aparato público e a luta por uma política social universalista intensificaram o debate num sentido mais amplo. Certamente, os fatores operados no cenário macroeconômico durante o final da ditadura militar, e que suscitaram – tanto no âmbito internacional quanto no nacional – as possibilidades de um Estado interventor e dos sistemas de proteção social condizentes com a estrutura de uma administração pública democrática, também tencionaram esse processo de discussão do Estado. A bem da verdade, como já sabemos, o resultado dessa dinâmica foi que paulatinamente a afirmação dos preceitos constitucionais de 1988 ocorreu o ajustamento das relações sociais capitalistas mundiais e sua particular incidência do centro para a periferia, tornando a trama nacional das décadas seguintes algo extremamente complexo.

Em vias de finalização, temos que foi principalmente na década de 1990 e no descortinar do novo milênio que se intensificou o grande emaranhado desse processo ora exposto, onde o agravamento da crise econômica e seu impacto nas refrações da questão social aguçaram as possibilidades de espraiamento da financeirização, do ideário neoliberal e da reforma do Estado. Tudo isso confluiu para que a direção do Estado pudesse ser mais precisamente definida, impulsionando o país, cuja realidade advém de raízes muito diferentes dos países que construíram o Welfare State, a desconstruir o não construído. Porém, com uma realidade bastante singular para a área da assistência social e este é o enfoque que buscamos canalizar para o último item desse capítulo.

2.3 – Da Constituição Federal de 1988 ao redelineamento no marco dos anos 2000: a tensão para a efetivação da política de assistência social frente aos ajustes do capital

Antes de adentrarmos na especificidade do delineamento da assistência social no texto constitucional e seu contorno contemporâneo, se faz necessário realizar uma pequena digressão sobre as determinações fundamentais que alicerçaram a reestruturação do processo de acumulação capitalista recente. Como sinalizamos, a crise dos anos de 1970 abalou as estruturas mundiais, fazendo com que os anos seguintes fossem momentos de realizar ajustamentos ideológicos, políticos e econômicos, cuja repercussão incidiu num profundo reordenamento social. Ao observar essa dinâmica Anderson (1995, p.10) pontua que “[...] em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo. A partir daí as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno”. Sob esse prisma de interlocução, o neoliberalismo se constitui como um dos pontos de partida para tracejarmos as mudanças na reconfiguração do Estado e seu rebatimento direto na lógica da proteção social brasileira, bem como o contraditório delineamento da assistência social no país após os anos de 1990.

Vale lembrar que o neoliberalismo – como fenômeno distinto do liberalismo do século passado – nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Segundo Anderson (1995), consistiu numa reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar social que teve sua primeira expressão nos escritos do economista austríaco Friedrich Hayek, em seu livro *O Caminho da Servidão* (1944). Tratou-se de uma crítica aos mecanismos reguladores do Estado socialdemocrata, afirmando que isso representava uma ameaça à liberdade não só de mercado, mas também a própria política. Entretanto, inicialmente, a ideologia neoliberal não encontrou um terreno propício para sua expansão e legitimação, devido ao êxito das proposições do fordismo-Keynesianismo e do Estado de Bem-Estar Social. Assim, em 1947, Hayek convocou alguns ideólogos que compartilhavam das teses neoliberais para uma reunião, dando origem a Sociedade de Mont Pèlerin que tinha como objetivo combater o Keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases para outro tipo de capitalismo (ANDERSON, 1995).

Destarte, foi somente com a recessão econômica da década de 1970 que as formulações neoliberais adquiriram notoriedade no panorama político, tendo como base a dinâmica da reestruturação capitalista. Assim, a oportunidade de implantação desta proposta

surgiu na Inglaterra, em 1979, no governo Margareth Thatcher, e, no ano seguinte nos Estados Unidos com a chegada de Ronald Reagan à presidente do país. Essas potências econômicas adotaram os programas neoliberais como o “remédio” capaz de restaurar o curso normal da acumulação e do livre mercado que havia sido deformado pelas combinações de Keynes e de Beveridge, ou seja, a intervenção anticíclica e a redistribuição social⁴⁸ (ANDERSON, 1995). Nessa direção, para justificarem suas propostas reformistas, os neoliberais apontaram que os motivos da crise estavam ancorados, principalmente, no poder excessivo dos sindicatos e nos movimentos organizados da sociedade que exerciam grandes pressões para aumentos salariais e para a constante ampliação do grau de cobertura social. Entretanto, “este foi, na verdade, um argumento para a defesa neoliberal do corte dos gastos sociais, escamoteando as intenções reais de diminuição do custo do trabalho, ao lado da imposição de derrotas aos segmentos mais organizados dos trabalhadores” (BEHRING, 2008, p.63).

Desse modo, os neoliberais defenderam que o excesso de demanda por direitos sociais na agenda pública onerava o orçamento do Estado sendo, portanto, os sistemas de proteção social, os grandes responsáveis pela ampliação do déficit público, inflação e desestímulo ao trabalho. Ou seja, esses teóricos explicaram a grande crise econômica, política e social tomando por fundamento que o Estado interventor se choca com a economia e à produção de bens e mercadorias, pois provoca uma indignação nos contribuintes que têm que arcar com tributos para custeio das políticas sociais estatais.

Ademais, em suas acepções, uma extensa proteção social promoveria, – pelo lado do capital, – o desestímulo em promover investimentos e, – pelo lado dos trabalhadores –, o desestímulo ao trabalho, gerando, inclusive, uma imobilização dos pobres, uma vez que estes se tornariam dependentes do paternalismo estatal (BEHRING, 1998). Em resumo, para os neoliberais o Estado de Bem-Estar Social “é uma violação à liberdade econômica, moral e política, que só o capitalismo liberal pode garantir” (LAURELL, 1997, p. 162). Consequentemente, para os fundamentos dessa perspectiva, o Estado demasiadamente grande (em termos de proteção social) corroía as bases da acumulação capitalista e, partindo dessa alegação, foi que a tese do Estado mínimo adquiriu densidade. Como podemos observar na ideia descrita pela citação de Draibe (1993, p.89):

⁴⁸ Anderson (1995) registra que no caso dos Estados Unidos, onde existiu um Estado de Bem-Estar Social mais residual, a prioridade neoliberal era a competição militar com a União Soviética. Assim, apesar de, no âmbito da política interna, ter reduzido impostos em favor dos ricos e elevado às taxas de juros, não respeitou a disciplina orçamentária. Na verdade Reagan fez exatamente ao contrário do que apregoava as proposições neoliberais no que tange a disciplina orçamentária. Visto que se lançou numa corrida armamentista sem precedentes, envolvendo gastos militares enormes e criou um déficit público muito maior do que qualquer outro presidente dos EUA. Não obstante, o autor ressalta que a potência norte-americana podia realizar esse déficit massivo na balança de pagamentos devido ao peso que exercia na economia mundial.

O mercado constituindo o melhor e mais eficiente mecanismo de alocação de recursos, a redução do Estado (do seu tamanho, do seu papel e de suas funções) é o mote e o móvel dessa ideologia [...] No universo de regras práticas em que se move o neoliberalismo o argumento do Estado mínimo é advogado pelo máximo, não pelo mínimo: principalmente no que diz respeito à sua responsabilidade social, afirma-se tão somente a fronteira demarcadora do máximo até onde deveria e poderia ir o Estado.

Com efeito, para demarcar esta fronteira do Estado e garantir o êxito desse ideário, foi necessário enfraquecer o fator trabalho (IAMAMOTO, 2012), visto que a disciplina orçamentária do Estado neoliberal deveria se apoiar em dois eixos: restauração da taxa “natural” de desemprego e contenção dos gastos com os sistemas de proteção social. No que tange ao primeiro eixo, o argumento se concentrou no fato de que era necessário combater a política de valorização do emprego, do período fordista-Keynesiano, a fim de realizar o controle inflacionário que havia gerado a crise de mercado em função da queda da taxa de lucro das empresas. Obviamente, tal argumento teve como finalidade principal enfraquecer a luta de classes e facilitar a implantação das medidas neoliberais.

Na esteira dessa análise, Behring aponta a funcionalidade existente entre essas proposições do neoliberalismo e a direção da reestruturação produtiva⁴⁹, já que a partir do padrão flexível o mundo do trabalho (ANTUNES, 1995) passou a ser um mundo de incertezas, alimentado pelas mais diversas modalidades de vínculos empregatícios e condições de trabalho. De acordo com a autora, “no mundo da produção e do trabalho difundiu-se nos anos 1980 o modelo japonês o *ohnismo*/toyotismo, fundado nas possibilidades abertas pela introdução de um novo padrão tecnológico: a revolução microeletrônica. É a chamada produção flexível, que altera o padrão rígido fordista” (BEHRING 2008, p.34), resultando daí as possibilidades de reestabelecimento do crescimento do exército industrial de reserva. Logo, as inúmeras adversidades promovidas pela acumulação flexível tornaram possível alcançar a finalidade principal do neoliberalismo referente ao fator trabalho (IAMAMOTO, 2012), isto é, a fragilização/fragmentação do embate entre as classes antagônicas.

⁴⁹ De acordo com Behring (2008) a reestruturação produtiva/acumulação flexível se baseia na automatização da produção em pequena escala (voltada para um estoque mínimo); horizontalização e descentralização produtiva (que significa terceirizar e subcontratar uma rede de pequenas/médias empresas); avanço tecnológico tendo por base a rede microeletrônica de informações; polivalência do trabalhador e alta especialização do saber para determinadas funções; produção por demanda (sistema *Just in time* pautado em assegurar o controle e a qualidade do estoque); diminuição da hierarquia na produção visto que o grupo assume o controle e a chefia; diversificação no lugar da padronização; substituição da noção de bens duráveis pela inovação promovendo uma rotatividade de consumo ao invés do consumo em massa defendido pelo fordismo. Assim, em alusão as ideias de Harvey (1993), Behring (2008, p.40) sintetiza: “a palavra de ordem da reestruturação produtiva – flexibilidade – diz respeito a alcançar o máximo de produtividade da força de trabalho para ampliar a taxa de mais-valia e de lucro, mas sem preocupação com o crescimento e os efeitos de barbarização da vida social daí decorrentes.”

Nesse ensejo, podemos dizer que as transformações no mundo produtivo e do trabalho coagiram a mobilização/organização dos trabalhadores tanto pelo medo do desemprego⁵⁰, quanto pela própria debilidade de identidade de classe. Isso porque a heterogeneidade que passou a existir dentro da própria classe de trabalhadores contribuiu para obscurecer sua composição e, além disso, a competitividade – que se tornou um grande imperativo no mercado de trabalho – fez com que a solidariedade de classe se tornasse mais tênue (BEHRING, 1998; 2008). Mediante essa fragilização política da classe trabalhadora, o projeto neoliberal passou a estabelecer sua supremacia mediada por lutas fragmentadas e/ou corporativistas que, por sua vez, não colocavam em risco a dinâmica em curso.

Do ponto de vista das necessidades de ajuste econômico, o neoliberalismo colocou como meta prioritária a estabilidade monetária e, nessa direção, as “[...] reformas fiscais eram imprescindíveis para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas [...]” (ANDERSON, 1995, p.10). Sendo assim, na agenda neoliberal, a desigualdade social foi transmitida como um valor positivo já que impelia os indivíduos a buscarem a sua própria sorte no mercado, estimulando o individualismo sobre o pretexto de que isso contribuiria para o desenvolvimento dos mercados e daqueles que trabalham.

Frente a esses preceitos, é mister dizer que a conformação ideo-filosófica do neoliberalismo se tornou perfeitamente combatível com o processo de recomposição que vinha sendo articulado. Isto é, a estabilidade monetária das economias avançadas e o enfoque no mercado, – defendidos pelos teóricos neoliberais – compôs a justificativa ideal da reestruturação da acumulação capitalista, pela via da financeirização mundial. Conforme nos mostram as elucidações de Behring (2008, p.59):

As políticas neoliberais comportam algumas orientações/condições que se combinam, tendo em vista a inserção de um país na dinâmica do capitalismo contemporâneo, marcada pela rentabilidade do capital por meio da reestruturação produtiva e da mundialização: atratividade, adaptação, flexibilidade e competitividade.

⁵⁰ É válido lembrar que ao contrário do Fordismo/keynesianismo que tinha como um de seus pilares o pleno emprego, no padrão de acumulação flexível prevalece à lógica da instabilidade como forma de rebaixamento dos salários e extração de superlucros baseado na superexploração do trabalhador. Desse modo, para Antunes e Harvey (apud Behring, 2008), o desemprego estrutural passou a ser um dos elementos essenciais do capitalismo contemporâneo.

Destarte, ao passo que o neoliberalismo se tornou hegemônico em diversas partes do mundo (colocando as propostas de Hayek como efetivo plano de Estado) foi gradativamente sendo deslocada a concepção redistributivista do Welfare State para a ênfase no individualismo e na concorrência. Nesse processo, os direitos sociais retomaram a lógica privatista e da filantropia para atendimento das necessidades sociais da população, sendo que a atuação na área social passou ser transmita como um problema da sociedade e não propriamente do Estado. Isso porque a justiça social – de acordo com os teóricos neoliberais – estava pautada na visão de uma sociedade livre, onde o mercado ocuparia um papel central. Assim, o Estado de Bem-Estar Social do período fordista-keynesiano foi acusado pelos neoliberais de ser um Estado totalitário e que restringia os cidadãos. Foi dentro desse contexto que as discussões elencadas, no Capítulo I, sobre as defesas fetichizadoras em prol de um “Estado Gerencial” adquiriram relevância, conferindo-se, dessa maneira, um ataque direto à burocracia pública sob o intento de que esta era uma forma “inefcaz” de administrar os direitos sociais. Como assevera Draibe (1993, p.90):

Ora, os programas sociais – isto é – a provisão de renda, bens e serviços pelo Estado – constituem uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibem a atividade e a concorrência privadas, gerando indesejáveis extensões dos controles da burocracia. (...) **A ação do Estado deve ater-se a programas assistenciais – auxílio à pobreza – quando necessários, de modo complementar à filantropia e das comunidades** (grifos nossos).

Nessa direção, Mota (2010), em sintonia como as formulações de Gurgel (2003; 2011) – acerca do papel da ideologia para viabilizar as transformações nas relações de produção e reprodução social – complementa a reflexão da citação supramencionada informando que, para a operacionalização dessas mudanças, se fez necessário incutir novos valores e comportamentos. Sendo assim, as formulações neoliberais foram paulatinamente deturpando o caráter de cidadania e de direitos sociais, se afastando cada vez mais da perspectiva reformista-revolucionária (COUTINHO, 1997), bem como buscou construir uma resposta política restritiva a possibilidade de ampliação da democracia⁵¹ (DURIGUETTO E SOUZA

⁵¹ Segundo Boschetti *et al* (2010), Hayek refuta a ideia de democracia como sinônimo de soberania popular, pois, neste sentido, a democracia oferece ameaça à liberdade econômica e política. Daí o fato do neoliberalismo propor uma reformulação na acepção da democracia e a supressão desta enquanto soberania popular e valor supremo. Para as alusões hayekianas a “democracia ideal” é aquela associada ao capitalismo de livre mercado e, desse modo, desloca seu significado para a soberania de mercado, defendendo que a democracia – entendida como poder ilimitado para a maioria – pode levar ao totalitarismo. Assim, Boschetti *et al* em menção as formulações de Coutinho (2006) pontua que existe um grande esforço neoliberal para “esvaziar a democracia do caráter subversivo e anticapitalista” (IBIDEM., p. 147). Para melhor compreensão da deturpação neoliberal da democracia, podemos observar as próprias palavras de Hayek apud Boschetti *et al* (2010, p. 146) “A democracia

FILHO, 2014). Desse modo, o resultado foi o desenho de uma compreensão acrítica do enfrentamento da questão social, onde

A ofensiva político-social e ideológica para assegurar a reprodução deste processo passa pela chamada reforma do Estado e pela redefinição de estratégias que devem ser formadoras de cultura e sociabilidade, imprescindíveis à gestação de uma reforma intelectual e moral, conduzida pelo grande capital para estabelecer novos pactos e parâmetros para atendimento das necessidades sociais – sem romper com a lógica da acumulação e da racionalidade do lucro. Amparada pelo individualismo possessivo e pela naturalização da mercantilização da vida, essa reforma social e moral busca, dentre outros objetivos, transformar o cidadão num sujeito de direitos, num cidadão-consumidor; o trabalhador num empreendedor; o desempregado num cliente da assistência social; a classe trabalhadora em sócia dos grandes negócios e as comunidades em células do *desenvolvimento local*, delas surgindo uma sociedade *solidária e cooperativa* (MOTA, 2010, p.31-32, grifos da autora).

Sob esse designo, as desigualdades sociais e a pobreza voltaram a ser entendidas como distorções a serem corrigidas pelo próprio mercado, passando a serem alvos de políticas focalizadas, de caráter emergencial, apoiadas na lógica da solidariedade (DRAIBE, 1993; COUTO, 2010). Por meio desta concepção, que esvaziava o sentido de classes sociais e valorizava os sujeitos sociais, delineou-se o segundo pilar que compunha a disciplina orçamentária. Em outros termos, o que buscamos expressar é que para viabilizar este segundo ponto, pautado na contenção de gastos com a proteção social, foi preciso suplantar, primeiramente, o tratamento da questão social baseado na concepção universalista e a noção de sociedade civil enquanto esfera de disputa entre os diferentes projetos societários.

No final das contas essa configuração proposta para a proteção social, significou a transferência de recursos públicos para subsidiar o grande capital, comando pelos organismos internacionais – especialmente o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Portanto, através da mundialização, reestruturação produtiva e reforma do aparelho estatal, o intento neoliberal seguiu seu alargamento destinado a alcançar um Estado mínimo para os direitos sociais e máximo para o capital (NETTO, 1993). Munidos desses preceitos, os neoliberais se apoiaram num conceito restrito de pobreza que minimizava o grau de pauperização realmente existente, as necessidades das classes subalternas e o montante de recursos públicos a serem gastos.

é, em essência, um meio, um instrumento utilitário para salvaguardar a paz interna e a liberdade individual. (...) e é concebível que, sob o governo de maioria muito homogênea e ortodoxo, o regime democrático possa ser tão opressor quanto a pior das ditaduras.”

Foi exatamente com essa orientação que o ideário neoliberal, como sustentador da nova fase de acumulação, teve profundos desdobramentos para as economias periféricas no transcorrer das décadas de 1980 e 1990 (com exceção do Chile que iniciou seus ajustes estruturais ainda na década de 1970). Como sinaliza Behring (2008) a recomposição do capital foi feita do centro para a periferia, ou seja, os países de economia central – principalmente sob a hegemonia dos Estados Unidos – buscaram sua afirmação no cenário de mundialização da economia, por meio do ajuste realizado nos países periféricos. Ao examinar essa forma de recomposição capitalista Laurell (1997, p.166) pontua que,

Mesmo com suas variações, observa-se que o processo de implantação do projeto neoliberal nos países da América Latina apresenta algumas diferenças cruciais em relação ao dos países capitalistas avançados. Os fatos mostram que aqui estão sendo aplicadas políticas mais ortodoxas, ao mesmo tempo em que se instrumentalizam não somente os postulados de política econômica, mas também, e mais radicalmente, os de política social.

Detalhando um pouco mais o exposto, as alusões de Draibe (1993, p.92) remetem a questão de que “nos países latino-americanos (...) a receita neoliberal pareceria está contida no conjunto de prescrições de reformas dos sistemas de proteção social, orientadas para a sua privatização, descentralização, focalização e programas (fundos) sociais de emergências.” Ainda de acordo com a autora, as argumentações em defesa deste trinômio descentralização/focalização/privatização apontaram a descentralização como a forma de garantir o aumento da eficiência e da eficácia dos recursos que implicaria na aproximação entre gestão e demandas. Desse modo, o discurso se concentrou em difundir a ideia de que a descentralização aumentaria as “possibilidades de interação, no nível local, dos recursos públicos e dos não-governamentais, para o financiamento das atividades sociais” (DRAIBE, 1993, p.97).

Em relação às duas outras orientações, Draibe (1993) pontua que a focalização referiu-se a combinação de programas e públicos-alvo específicos, selecionados pela urgência e necessidade, concentrando as ações nas parcelas mais empobrecidas da população. Assim, a defesa neoliberal para a focalização, pautou-se na noção de otimização dos recursos públicos. Complementando este apontamento da autora, Boschetti *et al* (2010, p.111) acrescenta que a alegação se concentrou no “[...] discurso atraente de que a focalização é mais racional do que a universalidade, porque não desperdiça recursos escassos; e mais democrática, porque não passa por cima das individualidades”. Por último, mas não menos importante, Draibe alude que já a privatização consistiu na transferência (acompanhada por repasse de recursos

públicos) da produção de bens e serviços públicos ao setor privado, lucrativo ou não, como resposta a crise fiscal. A justificativa era de que pela via da privatização se evitaria o desperdício no uso dos recursos (BOSCHETTI *et al*, 2010, p.111).

Como observa Souza Filho (2011, p.165) tal orientação resultou do fato de que havia uma pressão por parte dos organismos internacionais e dos países hegemônicos para a adesão dos países em desenvolvimento (ou nos termos de Behring – países periféricos) ao chamado *Consenso de Washington*⁵² (grifos do autor), o que constituiu um elemento a tornar mais complexo o contexto do início da década de 1990. Isso porque essas “recomendações” das agências multilaterais de crédito objetivaram promover a reformatação do Estado destinado a efetivar o ajuste fiscal. Consequentemente, o direcionamento da política social realizou-se através de uma profunda combinação entre programas de estabilização econômica e implementação de ações compensatórias e residuais para área social.

Essa complexificação explicitada por Souza Filho pode ser melhor compreendida se nos aproximarmos das explicações de Laurell acerca do desenvolvimento dos sistemas de proteção social na América Latina. Mais precisamente nos referimos à análise realizada por esta autora no que tange as particularidades desses sistemas de proteção social e a existência de um Estado de Bem-Estar Social, sendo “inclusive questionável que eles possam ser caracterizados dessa forma” (LAURELL, 1997, p.157) na América Latina. Nesse sentido, a autora segue a trilha dos estudos Esping-Andersen, indicando que as diferentes formas de proteção social e constituição de Estado de Bem-Estar Social estão intrinsecamente relacionadas ao lugar que cada país ocupa no contexto macroeconômico e nas “[...] várias formas assumidas pelo Estado e que correspondem a políticas sociais com diferentes conteúdos e efeitos sociais” (LAURELL, 1997, p.153).

Segundo os estudos da autora, um dado importante a ser adicionado nesta reflexão consiste no fato de que os países latino-americanos apresentam quatro distinções marcantes na conformação de suas políticas sociais. Posto isso, Laurell (1997) destaca em primeiro lugar o processo histórico de constituição dos Estados nacionais e a conformação das instituições

⁵²De acordo com Batista (1994) o Consenso de Washington consistiu num encontro realizado em 1989 com representantes dos organismos internacionais de financiamento – BIRD, Banco Mundial e FMI –, funcionários do governo americano e economistas latino-americanos, com o objetivo de avaliar e propor reformas econômicas empreendidas nos países da região. Às conclusões dessa reunião é que deram origem ao que ficou subsequentemente conhecido como “Consenso de Washington”. Assim, o encontro reafirmou a proposta neoliberal que o governo norte-americano havia recomendado, por meio das referidas entidades, como condição para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral. Resumidamente, podemos dizer que o designado Consenso definiu as diretrizes que deveriam ser adotadas pelos governos dos países latino-americanos segundo o ideário neoliberal. Para tanto, impôs também um conjunto de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas pelas reformas estruturais liberalizantes centradas na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução do Estado.

estatais e ideologias desses países. Em seguida, ela pontua os emblemáticos processos políticos vivenciados, onde a democracia eleitoral-representativa se apresentou muito mais como uma exceção do que como parte constituinte do desenvolvimento nacional, devido à presença de ditaduras militares e outras formas de Estado autoritário. Já os dois últimos aspectos registrados por Laurell se referem à estrutura de classes com fortes disparidades de renda e o PIB per capita muito baixo se comparado aos países desenvolvidos.

Diante desses apontamentos a autora afirma que “essas características permitem chegar à conclusão preliminar de que a orientação e o conteúdo das políticas sociais são as de um Estado de Bem-Estar Social, mas que deve ser classificado como restrito ou incompleto pelas limitações dos seus programas e dos seus critérios de seletividade” (LAURELL, 1997, p.160). Assim, tais diferenças de consolidação dos sistemas de proteção social e do status de cidadania alcançado são substanciais para compreender os motivos que tornaram as consequências sociais ainda mais potencializadas perante a adoção das “recomendações” neoliberais, por parte dos países da América Latina⁵³. Pois, os elementos indicados por Laurell demonstram a fragilidade das bases de consolidação dos sistemas de proteção social numa perspectiva redistributivista. Por conseguinte, a lógica neoliberal de regressão dos direitos sociais, ao contrário dos países desenvolvidos, não encontrou sólidos sistemas de proteção social para serem destituídos, tornando as “reformas” mais permeáveis e de maior alcance para o grande capital.

Com efeito, as apreciações feitas por Laurell também demonstram que, apesar de em princípio, a realidade brasileira se aproxime do quadro existente nos demais países da América Latina (em termos de desigualdade social, desenvolvimento humano, número de miseráveis, baixos índices de educação formal e grande número de subtrabalhadores); no que se refere ao ajuste estrutural realizado, o Brasil não assumiu o mesmo perfil neoliberal dos países vizinhos. Compartilhando dessas mesmas análises realizadas pela autora, Behring (2008) utiliza as formulações de Sader para explicar que essa diferença tem, como um dos aspectos a serem considerados, as mudanças estruturais produzidas pela industrialização e urbanização. Segundo os registros contidos na obra de Behring, este elemento é importante porque criou as condições objetivas para surgir, ao longo das décadas de 1950/1980, um

⁵³Laurell (1997, p. 151), em seus estudos dos impactos do neoliberalismo na América Latina, disserta sobre o retrocesso social ocorrido. De acordo com a autora os ajustes realizados levaram a redução dos salários, ao crescimento do desemprego e, até mesmo, do subemprego, ocasionando o empobrecimento da classe trabalhadora e o crescimento exacerbado da população em condições de “pobreza ou extrema pobreza”. Assevera ainda que, como a política neoliberal preconiza a redução nos gastos sociais do Estado, gerou uma redução dos serviços sociais públicos, o que contribuiu sobremaneira para a deteriorização das condições de vida da população.

movimento operário e popular novo, decisivo para a refundação da esquerda brasileira. Desse modo, tornou-se mais consistente a força contra hegemônica, contribuindo para obstaculizar a imediata implantação do projeto neoliberal na realidade nacional.

Retornando as apreciações feitas por Laurell (1997) temos, ainda, que a chegada do neoliberalismo (final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990), no contexto nacional, adquiriu um particular delineamento “[...] sobretudo porque as duas últimas décadas assistiram significativos avanços na institucionalidade legal da universalidade do direito à saúde dos cidadãos brasileiros (Constituição Federal de 1988), bem como na organização do aparato institucional [...]” (IBIDEM.:, p.227). Nesse sentido, embora a autora faça suas reflexões no âmbito da saúde, podemos dizer que suas considerações podem ser reportadas para a proteção social brasileira de uma forma geral (especialmente a assistência social), principalmente, se considerarmos os caminhos que tracejaram a condução da Seguridade Social na época.

De outro modo, devido as “reformas” propostas pelo ajuste do capital terem coincidido com “[...] o processo de efervescência e da promulgação da Constituição de 1988 [...]” (Couto, 2010, p.144), criou-se um imbróglio para as primeiras investidas neoliberais, visto que as forças democráticas internas – fortemente presentes desde a crise do Estado Ditatorial em meados dos anos de 1970 – se mantiveram no cenário político pela defesa de um caminho alternativo e que incorporasse efetivamente as demandas das classes subalternas. Nesse sentido, a rearticulação do bloco dominante teve que se confrontar com uma tórrida disputa pela redefinição do Estado brasileiro marcada pelo embate de dois projetos políticos: um de natureza liberal-corporativista e o outro denominado como democracia de massa. Segundo Souza Filho (2011), baseado nas análises de Coutinho (1993 e 1992):

Existia, no Brasil, grosso modo, a disputa entre dois projetos de sociedade, aplicáveis e existentes nas sociedades contemporâneas de tipo “ocidental”: o de “democracia de massa” ou “modelo europeu” e o do “liberal-corporativismo” ou “modelo americano”. O projeto baseado no “liberal-corporativismo” caracterizar-se-ia pela presença de partidos frouxos, representantes de múltiplos interesses e sem organicidade, aliada a uma forma de representação de interesses extremamente pulverizada, com atuação por meio de lobbies específicos. O projeto baseado na “democracia de massa”, ao contrário, seria caracterizado pela presença de partidos orgânicos e com programas de base homogênea, pelo sindicalista classista que busca representar a classe trabalhadora e não apenas a corporação, e no qual a representação de interesses possui canais articulatórios para a formação de unidade na pluralidade (Souza Filho, 2011, p.157).

Assim sendo, o processo constituinte se configurou como uma evidente arena de disputas mediada por mobilizações e contra mobilizações de projetos e interesses específicos. Pelo lado dos conservadores houve a defesa dos interesses dominantes através da oposição às pressões por direitos sociais, articulados no designado “Centrão” (BEHRING, 2008). Já pelo lado dos movimentos sociais, houve a defesa na esfera dos direitos sociais, humanos e políticos tendo como fulcro da luta a democracia – entendida como soberania popular – e os interesses subalternos. Sob essa encruzilhada, a materialização da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) teve a garantia de direitos e o ordenamento institucional permeado por uma grande contraditoriedade. Isto é, o texto constitucional refletiu a disputa pela hegemonia que se travou na sociedade civil brasileira nas duas últimas décadas do século passado.

Sem embargo, podemos dizer que a CF/1988 indiscutivelmente avançou, pois apesar de toda resistência dos grupos conservadores, conseguiu assegurar no capítulo da Ordem Social um conteúdo significativamente progressista. Ademais, a referida constituição representou um marco histórico na legislação social, pois desvinculou a proteção social do mercado de trabalho, eliminando a contribuição prévia para ter acesso a determinados benefícios e serviços. Porém, ao mesmo tempo – tal como nos principais momentos da história do país – a carta constitucional consubstanciou o arcaico com o moderno (OLIVEIRA, 2003), que em meio a acordos/negociações estabelecidos pela ala do “Centrão”, deixou várias brechas para os interesses dominantes. Malgrado essa panorama, Behring (2008, p.143) chama atenção para o fato de que

Os que apostaram na Constituição como um espaço de busca de soluções para os problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo: uma Constituição programática e eclética, que em muitas ocasiões, foi deixada a sabor das legislações complementares.

De qualquer modo é inegável que os preceitos constitucionais inscreveram um arcabouço institucional em consonância com a universalização de direitos sociais e atribuíram a assistência social – relegada historicamente à benemerência e a filantropia – o status de direito social. Desse modo, efetivamente avançou e, sem dúvida, permitiu à assistência social transitar do assistencialismo clientelista para o campo da Política Social (COUTO *et al*, 2012, p.55). Então, a partir da CF/1988, a assistência social passou a integrar, juntamente com os direitos da saúde e da previdência social, o tripé da seguridade social e teve – pela primeira vez – a possibilidade de deixar para trás seu caráter subsidiário e de política complementar. À luz do texto constitucional, em seus artigos 203 e 204, temos que:

Art.203 A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (...).

Art.204 As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art.195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I–descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II–participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 2013, p. 42).

Essas prescrições legais apresentaram aspectos centrais para o fortalecimento de um Estado Democrático de direitos e para a definição de um sistema de proteção social numa perspectiva universalista. Relembrando as análises de Souza Filho (2011) temos, ainda, que a CF/1988 definiu prerrogativas que buscaram garantir uma espinha dorsal burocrática fundada na impessoalidade, no mérito e na proteção ao cargo, expandindo os instrumentos de controle democrático e participação popular. Desse modo, houve a possibilidade de enfraquecer/romper com a imbricação entre patrimonialismo e burocracia que, historicamente, excluiu os interesses das classes subalternas na articulação entre o político e econômico na condução da administração pública. Mais ainda, instaurou as condições necessárias para quebrar com o ciclo vicioso das relações clientelistas e patrimoniais que delinearão a assistência social ao longo dos anos.

Em decorrência dessas substantivas alterações, a expectativa era de que a administração pública fosse capaz de efetivar novas funções e responsabilidades e, em certa medida, houve um conjunto de sinalizações nessa direção. Registrou-se, nesse período, importantes regulamentações que marcaram a história da política social brasileira, tais como: Sistema Único de Saúde (SUS), Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) e a própria Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Através dessas normatizações ocorreu a definição de diretrizes, competências e procedimentos submetidos tanto ao aparato burocrático público quanto ao controle da sociedade civil via conselhos setoriais, sinalizando alguns pressupostos para a afirmação de uma administração pública democrática. Assim sendo, Souza Filho pontua que essa estrutura político-institucional formatada indicava, na época, a instauração de um *padrão democrático de política social*. Nas assertivas do autor:

O Padrão Democrático de Política Social se pauta numa perspectiva de garantia universal de direitos sociais, baseada na participação popular e descentralização político-administrativa, resguardando o papel do poder central como elemento que propicia a unidade da política social e o apoio técnico, administrativo e financeiro para sua efetivação. Nesse sentido, o Estado tem o dever de formular e executar (direta ou indiretamente) as políticas sociais, garantindo a realização dos direitos sociais. A Constituição Federal, as Leis Orgânicas da Saúde e da Assistência Social (LOS e LOAS), bem como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) ratificam essa proposição (SOUZA FILHO, 2011, p.172).

No que tange especificamente ao tripé da Seguridade Social é importante destacar que enquanto as políticas de saúde e previdência social foram regularizadas com maior agilidade; o mesmo não ocorreu em relação à área da assistência social. Assim, Couto *et al* (2012) ao tratarem dessa morosidade relativa à política de assistência social frisam que as explicações são encontradas no fato de que seu processo de implantação vai ocorrer numa conjuntura adversa e paradoxal, na qual se evidenciou a profunda incompatibilidade entre ajustes estruturais da economia e investimentos sociais do Estado (IBIDEM.:, p.56). Um exemplo dessa condução foi o primeiro projeto relativo a LOAS (PL 3.099/89) que foi vetado na íntegra sob o argumento de que a nação não dispunha de recursos para o pagamento dos benefícios previstos⁵⁴. Complementando o exposto, Mota ao descrever a conturbada dinâmica para a sanção da LOAS (outorgada pela lei nº 8.142 de 1993 e somente cinco após a promulgação da CF/1988), evidencia a seguinte questão:

O processo de construção e aprovação da LOAS foi acompanhado de tensões, posto que o projeto original não foi aprovado, vindo a sofrer inúmeras alterações que deformaram, em muitos aspectos, a proposta original que contemplava as históricas demandas da sociedade por Assistência Social. (...), através de medidas provisórias, inúmeras alterações a LOAS culminaram na sua manipulação se considerada a proposta original e a existente naquela ocasião (MOTA, 2010, p.187).

⁵⁴ Esses pagamentos previstos se referem ao direito constitucionalmente previsto no artigo 203 em seu inciso V, que estabelece “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei” (BRASIL, 2013, p.42). Este benefício foi posteriormente regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, instituindo o Benefício de Prestação Continuada (BPC). O BPC é uma transferência mensal de renda destinada a pessoas com deficiência severa, de qualquer idade, e idosos maiores de 65 anos (inicialmente a lei estabelecia a idade de 70 anos, porém em atendimento as prerrogativas do Estatuto do Idoso sancionado pela Lei nº10.741 de 2003 ocorreu a adequação). Em ambos os casos, para cálculo de concessão de benefício a renda familiar per capita deve ser igual ou inferior a um quarto de salário mínimo (que atualmente traduz um valor per capita de R\$197,00).

Apesar dessas distorções, o conteúdo da LOAS reafirmou a assistência social como política pública e dever do Estado, cabendo a este a primazia na condução das ações, na organização de um sistema descentralizado e participativo, bem como a realização do controle social através dos conselhos deliberativos. Nessa perspectiva, mesmo com os entraves para a efetivação das legislações complementares a CF/1988, é possível identificar que a LOAS apontou para algumas alterações significativas como a instituição do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em substituição ao antigo Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS e a criação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), regulamentado posteriormente pelo decreto nº1605/95. Em relação ao FNAS é importante notar que a LOAS também indicou a obrigatoriedade de criação do respectivo fundo nos âmbitos municipal e estadual, apontando para uma estrutura de financiamento própria e respeitando a autonomia dos entes federativos. Em linhas gerais podemos dizer que,

A LOAS trouxe inovações ao apresentar novo desenho institucional para a assistência social ao afirmar seu caráter não contributivo, ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social, a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso a serviços sociais com a participação da população. (...) Sem dúvida, mudanças substantivas na concepção da assistência social e que permitem a passagem do assistencialismo e de sua tradição de não política para o campo da política pública (YAZBEK, 2009, p.13).

Complementando o exposto, na obra *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*, encontramos um registro que deixa clarividente a consonância das diretrizes da LOAS com um formato de administração pública compatível com a direção democrática. De acordo com a referência bibliográfica ora mencionada, a LOAS

Inovou também ao propor o controle da sociedade na formulação, gestão e execução das políticas assistenciais e indicar caminhos alternativos para a instituição de outros parâmetros de negociação de interesses e direitos de seus usuários. Parâmetros que trazem a marca do debate ampliado e da deliberação política, ou seja, da cidadania e da democracia (COUTO *et al*, 2012, p.56).

Porém, dado o conteúdo genérico e, por vezes ambíguo, a LOAS não conseguiu alavancar a operacionalização das ações, uma vez que muitas de suas indicações precisavam de normatizações mais específicas. Além disso, devemos acrescentar o próprio quadro de fragilização das organizações/mobilizações coletivas e de refluxo democrático, cujo pano de fundo consistia nos primeiros efeitos sentidos pela classe trabalhadora em função da adesão

do Estado brasileiro ao Consenso de Washington em 1989. Assim, o período no qual a LOAS foi outorgada teve como um forte ponto obstaculizador o panorama político marcado pela insegurança das classes subalternas e imerso no paulatino abandono da lógica democrática e universalista para a formatação da Seguridade Social. Nesse sentido, Couto *et al* (2012, p.56) ao analisarem essas vicissitudes existentes no que tange especificamente a política de assistência social acrescentam que:

Se por um lado, os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a questão da pobreza e das desigualdades sociais, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação política, por outro a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais coloca em andamento processos desarticuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos no campo social.

Diante dessa contraditoriedade registrada pelas autoras, podemos dizer que as incertezas encontradas – durante os anos iniciais da abertura democrática – para a restituição do pacto de dominação foram sendo sanadas concomitantemente as tentativas de concretização do amplo sistema de proteção social indicado pela CF/1988. Sendo assim, um elemento importante para iniciar essa rearticulação do pacto dominador se deu com a eleição de Fernando Collor de Melo, em 1989, “[...] que defendia explicitamente as reformas orientadas para o mercado, que implicariam um forte enxugamento do Estado, como a saída para a crise econômica e social brasileira” (BEHRING, 2008, p.149). Em decorrência disso, a assistência social que se constituía como o ponto mais frágil do tripé da Seguridade Social foi a mais afetada por este processo, não conseguindo a capilaridade necessária para promover a afirmação da LOAS (o que explica também a sua retardatária aprovação) e de outras normatizações imprescindíveis para sua instrumentalização enquanto direito social.

Nesse mote, consideramos pertinente fazer a incursão histórica à vitória de Collor sobre Lula, nas eleições de 1989 que, sob um discurso de tom modernizador, apontou as designadas “reformas” como a saída necessária para a resolução da crise que se arrastava desde o choque do petróleo. A partir daí tivemos, então, o delineamento dos primeiros sinais da vitória do projeto liberal-corporativista e que abriu caminho para o esboço da política neoliberal. Além do mais, conforme nos mostra Couto (2010, p.145), esta adesão ao projeto neoliberal coadunou-se com a herança oligárquica, patrimonialista e autoritária acerca da compreensão do papel do Estado. Desse modo, a iniciação do Estado brasileiro no contexto da

internacionalização da economia, além de uma imposição do capital, se configurou como uma forma de reativar alguns pactos e acordos dos setores dominantes.

No entanto, três pontos foram determinantes para que, neste momento, o projeto neoliberal não avançasse plenamente: Primeiramente se refere ao fato de que as bases de legitimidade do governo Collor, mesmo entre as elites, foram extremamente frágeis (BEHRING, 2008). Em segundo e como decorrência do anterior, porque vigorou uma instabilidade política e econômica que não possibilitou aos setores dominantes ter certeza de que rumo seguir, fazendo com que muitas alianças “corressem por fora” do Estado. Finalmente, porque houve uma resistência política dos defensores do projeto “democracia de massa”, que apesar das fragilidades e constrangimentos já sofridos, ainda faziam pressão para as regulamentações complementares à CF/1988. Assim, devido a esta conjuntura vivenciada, não foi possível definir com clareza, nesse momento, o projeto nacional que conduziria o país.

Não obstante, tais determinantes não impediram que fossem introduzidos os embrionários ajustes apregoados pelas “recomendações” neoliberais. Entretanto, Behring (2008) chama atenção para o fato de que devido a uma leitura equivocada, irresponsável e amadora do contexto econômico juntamente a implantação de uma reforma administrativa desastrosa no diz respeito ao combate inflacionário, as ações produzidas pelo governo Collor não surtiram os efeitos desejados. De tal modo, no período de 1990-1992, o Brasil enfrentou sua recessão econômica mais séria desde a década de 1930, em um quadro de manutenção da concentração de renda, aumento do desemprego e precarização das condições dos serviços públicos, com especial destaque para a área social (SOUZA FILHO, 2011). Por conseguinte, essa combinação de fatores acrescidos da falta de base política do governo e dos escândalos de corrupção culminou no *impeachment* de Collor.

Assim, Itamar Franco assumiu a Presidência da República em 1993, tendo um compromisso bem definido, isto é, garantir a estabilidade econômica do país, restaurar a credibilidade política do Estado brasileiro e garantir as condições gerais para os investimentos internos e externos. À luz das contribuições de Behring (2008, p.154) temos uma síntese que expressa com bastante precisão o delineamento deste governo interino:

Itamar Franco, vice de Collor, assume o governo nesse contexto complexo, de descompasso entre as demandas da sociedade e as respostas do Estado, e de mal-estar institucional, econômico e social. Seus movimentos serão no sentido de recompor uma articulação política, a mais ampla possível, para dar sustentação e condições de governabilidade ao mandato tampão. (...) O interregno Itamar Franco será palco de avanços limitados, no que se refere à legislação complementar à Constituição de 1988, a exemplo da Lei Orgânica

da Assistência Social (LOAS). Mas será também o momento de articulação da coalizão conservadora de poder constituída em torno de Fernando Henrique Cardoso, então à frente do Ministério da Fazenda, onde foi formulado o plano de estabilização protagonizado pela nova moeda: o real.

Assim, o êxito do plano Real para a estabilidade econômica do país e o controle da inflação foram ingredientes que favoreceram a chegada de Fernando Henrique Cardoso (FHC), ao Executivo Nacional (COUTO, 2010). A partir daí, desenrolou-se as condições necessárias para que o projeto neoliberal adquirisse total hegemonia, alavancando sobremaneira a chamada Reforma do Estado. Como bem sabemos, esta reforma possuiu um conteúdo extremamente regressivo, quanto à ampliação dos direitos sociais e apontou o Estado como o grande culpado pela crise que se arrastava nas últimas décadas. Embora aparentemente esta reforma buscasse se apresentar como um caminho alternativo, certamente não resta dúvida, para as análises teórico-críticas, de que o denominado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE-Mare) foi formatado com base nas prerrogativas neoliberais elencadas no prelúdio deste item. Um bom exemplo desse teor neoliberal, está na própria explicação dada no texto do Plano Diretor que relacionou a crise econômica, advinda desde os anos de 1970, aos “equivocos” do Estado na forma de organizar o seu aparato público:

Após várias tentativas de explicação, tornou-se claro afinal que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu era a crise do Estado, que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas. A desordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra (BRASIL, 1995, p.10).

Sob essa acepção, para os defensores da reforma do Estado brasileiro o “inchaço da máquina estatal”, no contexto da década de 1990, se justificava pela incorporação demasiada de demandas sociais e pela burocracia da administração pública ratificada pela CF/1988. Portanto, esses dois pontos se constituíram como os elementos centrais a serem transformados no governo FHC e que, “com o apoio do Congresso, conseguiu aprovar inúmeras mudanças no texto constitucional para garantir as condições de implementação do seu plano econômico” (COUTO, 2010, p.149). O argumento era que:

O grande desafio histórico que o País se dispõe a enfrentar é o de articular um novo modelo de desenvolvimento que possa trazer para o conjunto da sociedade brasileira a perspectiva de um futuro melhor. Um dos aspectos centrais desse esforço é o fortalecimento do Estado para que sejam eficazes sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar. Este “Plano Diretor” procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica. A situação agravou-se a partir do início desta década, como resultado de reformas administrativas apressadas, as quais desorganizaram centros decisórios importantes, afetaram a “memória administrativa”, a par de desmantelarem sistemas de produção de informações vitais para o processo decisório governamental. É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. (BRASIL, 1995, p.06-07).

Por meio desse tom de modernidade, Bresser Pereira, idealizador do PDRAE, buscou demonstrar que a CF/1988 era considerada “um retrocesso burocrático sem precedentes” (BRASIL, 1995, p. 21). As explicações consistiam em afirmar que em função da globalização era necessário aumentar a eficiência do Estado e por isso a administração pública burocrática havia se tornado obsoleta, pois não permitia a flexibilização necessária a este cenário global dos mercados. Nesse sentido, as propostas se respaldaram na defesa da administração pós-burocrática, que conforme demonstrado por Souza Filho e Paula no Capítulo I, não encontrou nenhum caminho alternativo para a administração do Estado. Na verdade, o que ocorreu foi a adequação dessa estrutura como forma de viabilizar o pacto de dominação, porém agora destinado a fortalecer o mercado, pautado na transnacionalização. Dentro dessa linha de raciocínio, a reforma apregoada na gestão de FHC apontou a administração gerencial como a possibilidade da administração pública ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, que no final de tudo consistiu na absorção das regras de mercado pelo aparato estatal sob o pretexto do interesse público:

A administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas, mas não pode ser confundida com esta última. Enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta. Enquanto o mercado controla a administração das empresas, a sociedade - por meio de políticos eleitos - controla a administração pública. Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando-se que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público (BRASIL, 1995, p. 16-17).

Entretanto, devemos lembrar que “a burocracia não é apenas uma estrutura administrativa; ela é, acima de tudo, uma relação de dominação, sendo seu estatuto teórico, portanto, distinto do estatuto de um estilo específico de gestão” (SOUZA FILHO, 2011, p.190). Logo, obviamente, tais mudanças, necessitavam da burocracia do Estado para articulada a consolidação da dinâmica brasileira no bojo do processo de recomposição do capital do centro para a periferia (BEHRING, 2008). De tal modo, os ajustes realizados fizeram com que o país reconfigurasse seu pacto dominador excludente, engendrado pelo designado Modelo Liberal Periférico (MLP)⁵⁵. Seguindo essa linha de raciocínio, Souza Filho pontua que a política implementada por FHC teve por objetivo promover o desenvolvimento brasileiro, porém pautado na lógica de:

Privatizações indiscriminadas e com possibilidade de utilização de “moeda podre” para compra das estatais, diminuição da máquina administrativa e enfraquecimento da intervenção social do Estado; inserção subordinada do país no cenário internacional, agora hegemônico pela sua fração financeira, através de um processo facilitado de transferência patrimonial do Estado para as empresas privadas e de redução da intervenção distributivista do Estado na sociedade (SOUZA FILHO, 2011, p.169).

Em outros termos, para os propósitos deste estudo, nos interessa dizer que juntamente a esse processo de ajuste do Estado brasileiro às determinações gerais do MLP foi gradativamente sendo desconstruída, no interior da sociedade, a compreensão universalista dos direitos sociais fazendo ecoar, em seu lugar, a prosaica ênfase nos direitos individuais.

⁵⁵De acordo com Filgueiras e Gonçalves (2007) o Modelo Liberal Periférico (MLP) substituiu, a partir de 1990, o até então vigente “Modelo de Substituição de Importação”. Resulta da redefinição das relações capital-trabalho através de um novo tipo de inserção do país no cenário internacional e pela reestruturação do Estado. É composto por uma combinação de características marcantes: liberalização, privatização e desregulação; subordinação e vulnerabilidade externa estrutural; dominação financeira e dos setores do agronegócio, mineração e empreiteiras. Segundo os economistas: “A implementação do Plano Real, lançado em 1994, cumpriu papel decisivo no processo de aprofundamento e consolidação do modelo liberal periférico, que veio a assumir sua forma mais acabada no governo Lula a partir de 2003” (IBIDEM., p.96).

Nessa perspectiva, edificou-se outra concepção de sistema de proteção social, cujo resultado foi a redução dos graus de cobertura de muitos programas sociais e benefícios, privatizando a produção e a distribuição, ou ambas formas públicas de provisão dos serviços sociais (DRAIBE,1993, p.92). Não obstante, para o êxito dessas proposições devemos nos lembrar de que as transformações engendradas, a partir das diretrizes do PDRAE-Mare se deram em três direções: “mudança da legislação, inclusive as reformas constitucionais; a introdução de uma cultura gerencial e, por fim, práticas gerenciais” (BEHRING, 2008, p.183).

Logo, temos que foi fundamentalmente através dessa difusão da cultura gerencialista para gestão do aparato público que os defensores da reforma conseguiram efetivar a redução de custos sociais e a não centralidade do Estado na área social. Daí podemos novamente extrair a importância de compreender o papel das teorias organizacionais apresentadas por Gurgel, no primeiro capítulo deste trabalho, que permitem decodificar a função da ideologia para as transformações na máquina pública enquanto uma necessidade do capital. No plano prático-operacional isso significou que no governo FHC, “a americanização perversa não foi barrada” (VIANA, 1998, p.142), ao contrário, fez com que o país seguisse, ainda mais, rumo ao modelo norte-americano, porém agora destinado a retirar progressivamente o Estado da área social. Assim, diferentemente do que ocorreu no período da autocracia burguesia onde o aparato público, mesmo que através de uma estrutura precária, foi universalizando o sistema de proteção social, a partir dos anos de 1990, a direção não consistiu em somente mercantilizar serviços para as camadas médias e altas, e sim, de fato, privatizar o Estado, como uma condição essencial para o projeto em curso.

Posto isso, fica evidente que o objetivo da reestruturação administrativa – proferida pelo discurso gerencial – consistia em adequar a máquina burocrática nos moldes do ajuste fiscal, a fim de garantir a atratividade do país para os investidores internacionais, abrindo canais institucionais para a privatização. De tal modo, é mister trazer ao centro dessas discussões as ressalvas feitas por Souza Filho ao analisar o significado dos pactos de dominação firmados no pós-1930/pós-1964 e a diferença em relação ao processo de contrarreforma atuante a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso:

Nessa perspectiva, na década de 1990, essa “contra-reforma” “tem a envergadura das mudanças da década do pós-1930 e do pós-1964 e guarda nexos com o passado” (Behring, 2003: 115), porém em sentido contrário. Ou seja, naqueles períodos, o projeto desenvolvimentista apontava para um processo de industrialização, que necessitava do Estado como um dos “pés” do desenvolvimento. Nesse sentido, mesmo nas condições brasileiras de reduzida permeabilidade aos interesses das classes trabalhadoras, o

protagonismo estatal e sua expansão viabilizou a ampliação do atendimento dos interesses dos trabalhadores – via expansão do mercado interno e das políticas sociais e da estruturação do mercado de trabalho – ainda que de forma parcial, seletiva e com pouca qualidade; num movimento crescente de concentração de renda, riqueza e poder das classes dominantes, a partir da intensificação da exploração da força de trabalho. No entanto, do ponto de vista da classe trabalhadora, com a redução do Estado a situação se agravaria, ou sem ele, o quadro poderia ser muito pior (SOUZA FILHO, 2011, p.176).

Sem embargo, essa retirada do Estado da área social foi adquirindo credibilidade se respaldando no discurso fetichizador, materializado no PDRAE-Mare, o qual justificava tais alterações como as reais possibilidades de se alcançar um “Estado Democrático”. A premissa evocada, a partir da matriz teórica da corrente da “Nova Administração Pública” (PAULA, 2005), consistia em afirmar que para alcançar uma sociedade moderna – com alocação de recursos eficientes e democracia – caberia uma estratégia voltada para o mercado, que usasse pragmaticamente o Estado para distribuir renda e promover a inovação tecnológica (BEHRING, 2008, p.176). Nesse sentido, a reforma administrativa teve como mote de sua programática realizar as mudanças necessárias para negar o papel do Estado como agente produtor direto de políticas sociais, mantendo-o no papel de regulador e provedor e, conseqüentemente, promovendo a sua flexibilização. Por meio dessa condução buscou-se fortalecer a ideia de inoperância do Estado e, paralelamente, processar a combinação entre a privatização, a descentralização e a focalização para a reformatação das políticas sociais brasileiras (DRAIBE, 1993).

Emanado por essa acepção, o redelineamento do sistema da proteção social brasileiro correspondeu as alterações na estrutura política-institucional proposta pelo PDRAE, que elencou o aparato público da seguinte maneira:

No Aparelho do Estado é possível distinguir quatro setores:

NÚCLEO ESTRATÉGICO: Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É portanto o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

ATIVIDADES EXCLUSIVAS: É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado,

o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.

SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS: Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO: Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infraestrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida (BRASIL, 1995, p.41-42).

Mas, na verdade essa formatação do aparato público expressou:

a proposta da “Administração Pública Gerencial”, conforme denomina Bresser Pereira (1996, 1998b), pauta-se na centralização burocrática, via núcleos estratégicos do governo, combinada com a descentralização e flexibilização burocrática, via agências executivas/reguladoras, organizações sociais e o processo de terceirização de serviços e parcerias (SOUZA FILHO, 2006, p.360).

Frente a essa estrutura que respaldou as modificações na organização administrativa do governo de Fernando Henrique, observa-se que o caminho afiançado para a suposta “eficiência” foi, de fato, transferir para o setor privado um grande leque de atividades do Estado. Traduzindo essa transformação para o foco do nosso objeto, centrado nas políticas sociais, temos que o argumento consistia em defender que, enquanto serviços não-exclusivos do Estado, seria possível assegurar ao cidadão-cliente a possibilidade de escolha no mercado (como se esse acesso ao mercado compusesse um aspecto democrático do designado Estado “Gerencial”) juntamente a ampliação do leque de bens e serviços prestados. Além disso, através da defesa de uma cultura participativa, o Estado foi afiançado como democrático ao transferir sua função interventora para sociedade civil. Em outros termos, isso significou o retrocesso a lógica de fortalecimento da relação público-privado para a execução das políticas sociais, ampliando fortemente a participação do denominado Terceiro Setor nas atividades-fim. Segundo o PDRAE essa participação,

tem como objetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não-estatal (BRASL, 1995, p.60).

Compete salientar que Behring (2008) ao analisar este processo, esclarece que a designada reforma do Estado, na verdade, se constituiu como uma contrarreforma de cunho conservador e regressista. De tal forma, essa contrarreforma camuflada pela proclamada administração gerencial teve como um de seus objetivos elementares a fragilização da estrutura interventiva do aparelho burocrático público (do ponto de vista da universalização dos direitos) para fortalecer o crescimento da iniciativa privada dentro dos setores considerados rentáveis ao capital. Em consonância com essa linha teórica desenvolvida pela autora, Gurgel (2003) pontua que este processo de liberalização dos setores de interesse do capital se efetivou, por exemplo, quando o governo FHC, através da “[...] reforma constitucional, reclassificou a educação e a saúde, passando-a a área competitiva, o que significou dizer espaço para disputa do setor privado (...) cujos lucros alcançam patamares só superáveis pelos lucros bancários” (IBIDEM.:, p.126).

No que se refere especificamente à política de assistência social, o arcabouço flexível e desburocratizado, apregoado pelo governo FHC, pautou-se numa orientação restritiva, cuja condução do Estado se efetivou por meio do apelo à solidariedade e das ações pulverizadas de transferência de renda. De tal forma a estrutura arquitetada, no período, fez com que a assistência social não existisse como política pública de seguridade no PDRAE-Mare, demonstrando o total descaso com os compromissos garantidos anteriormente tanto pela CF/1988 quanto pela LOAS (BEHRING, 2008, p.258). Sendo assim, persistiu na agenda do governo a histórica primazia pela articulação público-privado, onde a assistência social foi encaminhada basicamente de duas formas: 1)- Subvenções e incentivos fiscais para iniciativa privada que, em contrapartida, deveriam executar algum tipo de serviço para a população, através da denominada responsabilidade social; 2)- Parcerias com organizações da sociedade civil, através dos Termos de Parceria, onde o envolvimento da população na prestação dos serviços públicos buscou reafirmar a ideologia de exercício de cidadania.

Ainda sob esse escopo, podemos dizer que a máxima expressão dessa orientação filantrópica e da desresponsabilização do Estado frente à assistência social como direito foi à implantação do Programa Comunidade Solidária (PCS), instituída pela Medida Provisória nº813 de 01/01/1995. Couto *et al* (2012) ao fazerem uma leitura crítica acerca das ações desenvolvidas pelo PCS, pontuam que esta estratégia reiterou a tradição existente na área da

assistência social pautada na fragmentação e superposição de ações. Desse modo, as autoras afirmam que este programa manteve a assistência social sem uma definição objetiva como política pública e a tornou funcional ao caráter focalista que o neoliberalismo impôs às políticas sociais. Portanto, o PCS contribuiu para obscurecer as atribuições constitucionais previstas para a assistência social, fragilizando sua afirmação enquanto direito de cidadania e dever do Estado (COUTO *et al*, 2012, p.58).

Destarte, o resultado foi que “efetivamente, o Programa Comunidade Solidária caracterizou-se por grande apelo simbólico, com ênfase em ações pontuais, focalizadas em ‘bolsões de pobreza’, direcionadas apenas aos indigentes, aos mais pobres entre os pobres [...]” (COUTO *et al*, 2012, p.58). Nessa direção, o programa possuiu uma vertente extremamente minimalista e refletiu a opção política do governo em transferir sua responsabilidade para a “solidariedade” da sociedade civil, favorecendo o desmonte de instituições e programas. Desse modo, se constituiu como um significativo mecanismo para promover a denominada refilantropização da questão social (YAZBEK, 2009). De acordo com Ana Elizabete Mota (2010, p.160)

O Programa Comunidade Solidária – PCS – é um divisor de águas que apresenta a fórmula encontrada para substituir as velhas práticas de filantropia, financiada pelo Estado brasileiro – muito próprias da história da assistência – e as “novas” propostas de parceria entre Estado e sociedade, expressas na reforma do Estado. Na acepção do Comunidade Solidária, as parcerias pressupõem que todos tenham os mesmo objetivo: o de conjugar esforços para o enfrentamento das situações de pobreza e exclusão.

Em linhas gerais, podemos dizer que essa estruturação da assistência social sob o ponto de vista administrativo teve a funcionalidade de contribuir para a incorporação dos setores tradicionais na estrutura de poder e dominação no contexto da contrarreforma do Estado. Isso porque, como nos explica Souza Filho (2006; 2011), tendo em vista que a reforma administrativa proposta por Bresser Pereira representou, na prática, um transformismo do patrimonialismo brasileiro (conforme discutimos no primeiro capítulo) foi preciso adotar outras formas de garantia desses interesses no interior do Estado. Nesse sentido,

para viabilizar a influência dos setores tradicionais na ordem administrativa, através dos mecanismos gerenciais de descentralização, foram mantidos os excessivos cargos de confiança, intensificou-se a terceirização de serviços (estratégia de contratação de servidores periféricos e de níveis intermediários e operacionais), **foi ampliada a ação pulverizada de programas sociais realizados em parceria com organizações da sociedade civil** (grifos nossos) e refuncionalizou-se a liberação das emendas parlamentares. Os recursos disponíveis para a efetivação desses mecanismos ficaram sob o controle do centro de decisão política e burocrática (SOUZA FILHO, 2011, p.212).

Nota-se, então que tanto o PCS quanto a inclusão do Terceiro Setor via Termo de Parceria buscou conferir a racionalidade necessária ao processo em curso, mas que tinha como pano de fundo garantir a continuidade do pacto de dominação. Diante desse quadro é possível validar que a política de assistência social na era FHC não apresentou nenhum avanço na direção democrática. Mesmo se levarmos em consideração a pressão exercida por entidades e movimentos sociais envolvidos com a área, o fato é que ocorreu apenas a aprovação de algumas tímidas regulamentações que em nada contribuíram para obstaculizar a lógica filantrópica e da solidariedade. Desse modo, embora tenha sido sancionado, nesse período, o primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (1998) e as Normas Operacionais Básicas – NOB/97 e NOB/98, a bem da verdade não obtivemos alterações para a operacionalização das ações. Além disso, conforme nos lembra Mota (1995; 2010) a lógica crescente da mercantilização em todas as esferas da vida, fez com os direitos sociais, e mais ainda a assistência social, se afirmasse por meio da denominada *dualidade discriminatória* formada pela noção de cidadão-consumidor e cidadão-pobre.

Nesse sentido, para as camadas mais pauperizadas da sociedade coube no interior do Estado somente ações contingenciais, como por exemplo, as embrionárias formas de transferência monetária que começaram a ocorrer nesse período (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás, etc.). É importante sinalizar que esta orientação para os programas de transferência de renda, tomou relevância no segundo mandato de FHC, atendendo aos próprios pressupostos de revisão das propostas neoliberais. Não obstante, conforme veremos adiante, foi especialmente nos governos do Partido dos Trabalhadores – PT que esse redimensionamento neoliberal, sob o intento das políticas sociais residuais, pontuais e emergenciais, adquiriu maior notoriedade. Sendo assim, o descortinar dos anos 2000 trouxe uma contraditória tensão na direção da política de assistência social brasileira alimentada tanto por estas reformulações do ajuste do capital quanto pela concretização de uma estrutura de política pública de direito.

Malgrado este contexto de imprecisão para a área da assistência social durante a gestão de FHC, o momento político que vigorava na entrada dos anos 2000 e a vitória de Luís Inácio Lula da Silva trouxe a expectativa de uma nova modalidade de intervenção social. Devemos lembrar que tais motivações se deram em função de que pela primeira vez na história da nação um representante da classe trabalhadora assumia a Presidência da República. Logo, pairou no cenário brasileiro as aspirações de que as correlações de forças sociais tendessem para o redimensionamento do Estado numa perspectiva democrático-popular. Como bem pontua Gonçalves (2014, p.8):

A vitória eleitoral da Frente Democrática e Popular em 2003, sob a liderança do Partido dos Trabalhadores (PT), gerou a expectativa de que haveria ruptura com o modelo liberal aplicado no país a partir de 1990. A “mudança de rota” geraria processo dinâmico de desenvolvimento econômico visto que a trajetória ideológica-política do PT era no campo da esquerda.

Entretanto, as possibilidades de um Estado na perspectiva democrática e em prol do aprofundamento de direitos foram ultrajadas, visto que “o governo Lula reafirmou a política econômica herdada do governo anterior e, (...), deu fôlego ao modelo, legitimando-o politicamente e soldando mais fortemente os interesses das diversas frações de classe participantes do bloco do poder dominante” (FILGUEIRAS E GONÇALVES, 2007, p.112). Assim, o que efetivamente ocorreu foi o aprofundamento dos ditames fiscais para manter a estabilidade econômica do país. Para ratificar essas formulações, basta observarmos os estudos de Reinaldo Gonçalves que ao realizar um balanço crítico acerca do desempenho dos governos Lula e Dilma demonstra que “[...] o índice médio de liberalização econômica no período de governos do PT (58,6), é maior do que a média dos dois mandatos de FHC (56,3). Portanto, não houve reversão e, sim, consolidação do Modelo Liberal Periférico (MLP) durante os governos petistas” (GONÇALVES, 2014, p.13). Nesse sentido, os dados analisados nas produções dos economistas deixam bastante evidente que, sob a égide do modelo liberal-periférico (MLP), os governos Lula e Dilma deram continuidade ao processo de reforma administrativa do Estado como parte do ajuste neoliberal recomendado pelos organismos internacionais.

Seguindo também nessa direção, Druck e Filgueiras (2007) explicam o aprofundamento do ajuste fiscal brasileiro do ponto de vista das mudanças ocorridas na interação entre as políticas econômicas e sociais. Para tanto, os autores pontuam que devem ser considerados dois momentos significativos, cujo ponto divisor foi à crise cambial ocorrida em 1999. Desse modo, por um lado, deve-se balizar o primeiro governo FHC (1995-1998) no

qual ocorreu o período mais duro de implantação do neoliberalismo marcando a prevalência das parcerias público-privado e do apelo à solidariedade como forma de atuação na área social.

Já o segundo momento sinalizado pelos autores, se refere à última fase do governo FHC (1999-2002) e, mais fortemente, aos governos Lula (2003-2010). Vale ressaltar que, embora no momento em que Druck e Filgueiras redigiram suas análises ainda não tivesse ocorrido a eleição de Dilma Rouseff, podemos acrescentar que, com base no balanço crítico supramencionado, o governo desta presidente (2011-2018) vem seguindo a mesma orientação de seu antecessor. Assim, reiteramos as formulações dos referidos autores, onde os mesmos pontuam que, no período ora citado, a hegemonia do capital financeiro persistiu, acrescentando no pacto de dominação os interesses de outras frações do capital, especialmente os segmentos exportadores. Consequentemente, este fato implicou numa mudança na política econômica e um ajuste político-econômico do MLP, resultando em novas formas do trato da questão social e no aumento das políticas focalizadas.

Do ponto de vista da reforma administrativa, podemos indicar de modo exemplar a essa condução apontada, a solapada Reforma da Previdência Social realizada em 2003, logo no início do primeiro mandato de Lula. Sendo assim, esta reforma realizada no governo que se autoproclamava democrático-popular, foi aprovada de forma sorrateira e sem a menor pretensão de ampla discussão, conseguindo, inclusive, retomar os principais pontos que haviam sido derrotados durante a reforma promovida por FHC. Nesse sentido, a fim de atender aos pressupostos do capital financeiro e viabilizar canais de manutenção dos setores tradicionais (essencialmente através da política cambial destinada a atender a pressão do setor agroexportador), a arquitetura do governo Lula objetivou flexibilizar ainda mais as estruturas que emperravam esse processo. Dito de outro modo:

De um ponto de vista mais estrutural, o governo Lula recolocou na ordem do dia a continuação do modelo liberal ao implementar a reforma da Previdência dos servidores públicos (Filgueiras e Lobo, 2003), iniciar o processo de reforma sindical e sinalizar em direção às reformas das leis trabalhistas. Além disso, logo no início do governo, Lula alterou a Constituição, para facilitar, posteriormente, o encaminhamento da proposta de independência do Banco Central – esse ponto foi retirado do artigo 192 da Constituição, que trata do conjunto do sistema financeiro, podendo, portanto, ser regulamentado separadamente. Além disso, aprovou a lei de falências e a lei das chamadas parcerias público-privado (PPP), com o intuito de desencadear nova fase das privatizações [...] (FILGUEIRAS E GONÇALVES, 2007, p.111).

Nesse sentido, tendo em vista as reformas operacionalizadas nos dois governos Lula e as mudanças mais recentes empreendidas por Dilma (como por exemplo as novas alterações de regras para a concessão de benefícios previdenciários, a ampliação das autarquias e fundações, bem como a ênfase na regulamentação das OSCIP's), podemos extrair que permanece em voga a mesma condução administrativa operacionalizada na época do PDRAE, visto que acaba por conformar uma dinâmica com as seguintes características:

[...] além de reduzir a intervenção do Estado no sentido democrático e social, o projeto neoliberal promove a reorganização da burocracia pública, buscando centralizar as decisões e o controle burocrático, enfraquecer os quadros permanentes e permitir a manutenção da sua imbricação com o patrimonialismo, através de uma proposta que combina monocratização com flexibilização da burocracia. Nesse sentido, o projeto de transnacionalização radical da economia nacional, conduzido pelo pacto conservador de dominação, promove uma contrarreforma do Estado - que o enfraquece em sua dimensão social e democrática - e uma contrarreforma administrativa - que inviabiliza o fortalecimento da dimensão formal, meritocrática e impessoal da burocracia. A contrarreforma operada destrói as condições necessárias para o Brasil trilhar no caminho da universalização e aprofundamento de direitos (SOUZA FILHO, 2006, p.361).

Somado a esses aspectos que foram (e continuam) gradativamente dismantelando os direitos conquistados historicamente pela classe trabalhadora, no que tange especificamente ao campo da Proteção Social, verificou-se que as mudanças empreendidas no prosseguimento da contrarreforma do Estado, durante os anos 2000, tiveram a clara finalidade de liberar recursos do fundo público para a efetivação do ajuste fiscal. Ou seja, a flexibilização realizada nas esferas econômicas do Estado brasileiro para o cumprimento das determinações do MLP contou fundamentalmente com o aporte do orçamento da Seguridade Social. Como analisa Boschetti *et al* (2010, p.59),

Essa dinâmica se expressa no caso brasileiro, em que o orçamento da seguridade social continua perdendo recursos de suas fontes tributárias exclusivas devido à transferência de recursos para o orçamento fiscal por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU). A DRU transforma os recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit primário e, por consequência, a sua utilização em pagamento de juros da dívida. O Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional, com dados até novembro de 2009, revela que a DRU desviou do Orçamento da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal o montante de R\$35,5 bilhões. Desde a entrada em vigor da DRU, em 2000, já foram surrupiados da Seguridade Social mais de R\$ 300 bilhões.

Em consonância com os grifos acima, Carcanhollo (2010, p.115) acrescenta que, dessa forma, foram mantidos os dois pilares principais da estratégia neoliberal do Consenso de Washington. Nesses termos, permaneceu em voga a precondição da estabilização macroeconômica e as reformas pró-mercado para a retomada dos investimentos privados em detrimento da fragilização das políticas sociais universalizantes. Assim, ao analisar as mudanças ocorridas na primeira década do novo milênio, o autor aponta que tais ajustes realizados pelo Estado brasileiro geraram, na realidade, maior ortodoxia liberalizante centrada na manutenção dos megassuperávits primários; manutenção do regime de metas inflacionárias; política cambial flutuante; e manutenção da política comercial (CARCANHOLO, 2010, p.115)

Todavia, mesmo com essa acentuação liberal apontada por Carcanhollo, os dados apresentados pelos economistas utilizados neste trabalho e também os estudos sobre o tema realizados por Souza Filho *et al*⁵⁶ demonstram que, apesar disso, houve uma relativa melhoria nas condições de vida da população através da distribuição de renda entre os trabalhadores e da redução conjuntural (e não estrutural) da pobreza. Nessa direção, a argumentação teórico-crítica produzida por Gonçalves (2011) nos revela outro prisma de interlocução o qual permite compreender de que forma o direcionamento da política econômica do governo Lula conseguiu alcançar – em certa medida – uma positiva intercessão com as políticas sociais. O autor ao focar o desenvolvimento da economia interna constrói sua tese de que, a partir desse período, passou a vigorar um *nacional-desenvolvimentismo às avessas*. Destarte, tomar essa “inversão de sinais” como ponto de partida é de sua suma importância para dialeticamente articular as transformações que passaram a operar na proteção social.

Nos termos de Gonçalves (2012, p.23):

Durante o Governo Lula os eixos estruturantes do nacional-desenvolvimentismo foram invertidos. O que se constata claramente é: desindustrialização, dessubstituição de importações; reprimarização das exportações; maior dependência tecnológica; maior desnacionalização; perda de competitividade internacional, crescente vulnerabilidade externa estrutural em função do aumento do passivo externo financeiro; maior concentração de renda; e crescente dominação financeira que expressa a subordinação da política de desenvolvimento à política monetária centrada no controle da inflação.

⁵⁶ Cf. Souza Filho *et al*, 2012: In: MOLJO, C. B.; e DURIGHETTO, M. L. (org.). **Sistema único de Assistência Social, organizações da sociedade civil e Serviço Social: Uma análise da realidade de Juiz de Fora**. Juiz de Fora: UFJF. 2012.

Apesar desses fatores não possibilitarem uma “reversão das tendências estruturais” (GONÇALVES, 2011, p.24), grosso modo, podemos dizer que o crescimento econômico do governo Lula e sua incidência na redução da pobreza podem ser justificados devido ao fato de que a partir de 2003, com a aceleração e a consolidação de elevados saldos na balança comercial – juntamente com a radicalização da política econômica, taxas de juros mais elevadas e o aumento dos superávits fiscais primários – as taxas de inflação caíram sistematicamente. Logo, no tocante as finanças públicas, as mudanças no cenário internacional e a acentuada melhoria das contas externas do país implicaram em resultados mais favoráveis para a trajetória da dívida pública (FILGUEIRAS E GONÇALVES, 2007). Dito de outro modo, por meio dessas medidas operacionalizadas, pelo então presidente Lula, foi possível efetuar o pagamento antecipado da dívida, tendo como efeito a redução dos juros da dívida e, desse modo, se viabilizou maior capacidade de investimento em programas sociais (com ênfase nos programas focalizados).

Posto isto, podemos extrair que através da combinação entre o nacional-desenvolvimentismo às avessas e a positiva situação econômica externa que vigorou entre os anos de 2003 a 2008, se tornou possível propiciar um certo crescimento econômico do país. Entretanto, é importante fixar que este contraditório crescimento alcançado privilegiou especialmente a exportação de *commodities* e a atração das grandes empresas transnacionais e do capital financeiro. Assim, essas duas principais estratégias reafirmaram a condição de dependência e heteronomia do país e, conseqüentemente, ofereceram um crescimento econômico, cuja maior fatia foi capturada pelas empresas transnacionais.

Por isso mesmo, Reinaldo Gonçalves (2011) chama atenção de que se compararmos o desempenho da “era Lula” aos índices de outros governos da história do Brasil é possível perceber que este crescimento foi ínfimo. Isso porque a econômica positiva alcançada no período se deu muito mais pelas conjunturas internacionais do que por uma mudança na política interna ou por uma política de valorização da economia nacional, conforme defendem os teóricos do “neodesenvolvimentismo”⁵⁷. De modo ainda mais contundente, o autor ao

⁵⁷É importante esclarecer que a palavra “neodesenvolvimentismo” passou a ser utilizada de forma corriqueira recentemente no Brasil, como uma espécie de “modismo”, sem que se aprofunde o debate sobre seu significado (MENDONÇA, 2012). Na verdade não caracterizou a direção empreendida pelos governos do PT, embora tenha se afirmado enquanto tal na retórica de Lula e Dilma. Assim, de modo mais apropriado, Filgueiras *et al* (2010) informa que este neodesenvolvimentismo ou novo-desenvolvimentismo alimentado no discurso desses governos significou, no plano prático-operacional, um “retorno” do Estado à esfera econômica, que recriou sob novas circunstâncias e de outra maneira o tripé: capital internacional/Estado/capital nacional. Nas palavras dos autores, o designado “novo desenvolvimentismo”, tal como o “velho” (que perdurou entre as décadas de 1930 a 1980) “sintetiza o capitalismo possível de existir na periferia do capitalismo na “era imperialista”, cujas características fundamentais são: dependência tecnológico-financeira, concentração de renda, exclusão social e democracia restrita” (FIGUEIRAS *et al* 2010, p. 39). Para os economistas o êxito do neodesenvolvimentismo, tal como

analisar o desempenho do governo Dilma coloca que, enquanto nos mandatos de Lula houve um fraco desempenho – mas que possibilitou alguns ganhos concretos e que não podem ser desprezados –, no governo desta presidente vem ocorrendo o que Gonçalves (2013) denomina como “uma apoteose de mediocridade”.

Para o autor, o governo Dilma vivencia uma crise de governabilidade e governança, não conseguindo estabelecer os mesmos acordos que seu antecessor e não contando com a mesma conjuntura externa, o que coloca o modelo em curso em maior fragilidade no contexto atual. Nesse sentido, a crítica de Gonçalves (2013, p.8) assinala que

Na perspectiva histórica o governo Dilma é a apoteose da mediocridade. O crescimento econômico é medíocre pelos padrões internacionais atuais e pelos padrões históricos brasileiros. As causas são domésticas: o déficit de governança e a crise de legitimidade do Estado também fazem parte da apoteose da mediocridade. Esta apoteose é ainda mais evidente com a degradação das contas públicas, a forte deterioração das contas externas, os saltos da taxa de câmbio e a pressão inflacionária. (...) O Brasil embrenha-se em trajetória de Desenvolvimento as Avestas.

Em síntese, esse aprofundamento do *nacional-desenvolvimentismo às avessas* demonstrou um total comprometimento dos governos do PT com as determinações imperadas pelo projeto de reestruturação do capital, pela via da financeirização mundial. Não obstante, dentro desse processo, devemos nos lembrar da crise que atingiu os países de economia central no segundo lustro dos “[...] anos 2000, mais especificamente no rastro da crise financeira que afetou uma das principais economias mundiais, a dos Estados Unidos [...]” (MOTA, 2012, p.33). Certamente, esta foi uma determinação fundamental para a revisão do projeto arquitetado no início dos anos de 1990 e que, conforme sinalizado anteriormente por Druck e Filgueiras (2007), exigiu especialmente do governo Lula, a revisão da interação entre as políticas econômicas e sociais, ao mesmo tempo em que – especificamente em relação ao sistema de proteção social – demarcou uma linha de continuidade com o modelo residual, seletivo e focalizado.

Logo, o nó emblemático que se colocou para os governos do PT se deu em duas direções: primeiramente pela via do capital que marcou a necessidade de realizar um ajustamento ainda maior (que culminou na atual mediocridade do Governo Dilma apontada por Gonçalves), visto que as diretrizes que matizaram a condução econômica acentuaram a

ocorre no "velho desenvolvimentismo", imprime a necessidade de um elemento político de suma relevância, qual seja: o "apaziguamento" e o consentimento dos setores dominados, em especial a cooptação do sindicalismo e dos movimentos sociais, redirecionando suas energias para apoiar as políticas do governo, com o atendimento marginal e precário das demandas sociais dos setores subalternos da sociedade.

vulnerabilidade externa do país, o colocando em situação de maior suscetibilidade frente às crises internacionais. Em segundo lugar pela urgência de uma condução destinada ao “socorro” das classes subalternas que se encontravam cada vez mais distantes das possibilidades de uma política democrática-universalistas.

Assim, o projeto de restabelecimento⁵⁸ que passou a vigorar desde o governo Lula apoiou-se no discurso do desenvolvimento econômico atrelado ao desenvolvimento social, o tão proclamado “capitalismo democrático”. Essa acepção configurou uma espécie de *Terceira Via*, que num olhar mais apurado permite identificar a estreita vinculação com a concepção sociológica francesa, centrada nos “excluídos”. Destarte, todas as aspirações progressistas apregoadas historicamente por Lula e pelo PT foram escamoteadas por um viés positivista e conservador de concentrar as ações do Estado nos “mais vulneráveis”, fragilizando ainda mais a perspectiva de universalização de direitos. A justificativa afiançada era de que, “as políticas sociais mais adequadas, eficientes e equânimes (...) seriam os programas sociais focalizados, dirigidos aos mais pobres dos mais pobres. Estes, por sua vez, são identificados por linhas de pobreza que subestimam as necessidades mínimas de sobrevivência de uma família” (FILGUEIRAS E GONÇALVES, 2007, p.145).

Sob essa trilha de raciocínio vale lembrar as formulações de Castelo (2008) acerca de que essa combinação entre desenvolvimento econômico e social ganhou densidade no final do século passado e, principalmente, no início do novo milênio quando se experimentou a irrupção das mobilizações contra a ofensiva neoliberal⁵⁹ o que conduziu a necessidade de uma *restauração de tipo “social-liberalista”*. Desse modo, o autor sublinha que, através do mote retórico da justiça social, ocorreu a incorporação de um novo discurso, articulando o crescimento econômico à equidade, como ferramentas do enfrentamento da questão social globalizada (Castelo, 2008). Entretanto, o autor é categórico ao afirmar que o social-

⁵⁸ É importante salientar que este projeto de reestabelecimento não se refere ao contexto das políticas macroeconômicas que permaneceram seguindo as diretrizes do MLP, como já sinalizamos. De tal forma para compreender os motivos que fortaleceram a acentuação do social-liberalismo e a ênfase nas políticas assistenciais, nos governos do PT, recorremos a Carcanhollo (2010, p.122) o qual nos mostra que no governo Lula ocorreu “um cenário externo extremamente favorável, que propiciou o forte crescimento das exportações, a reversão no déficit da balança comercial e de transações correntes e o acúmulo de reservas internacionais que permitiram, dentre outras coisas, o pagamento antecipado de um montante da dívida com organismos internacionais”. Logo, a dimensão ideológica do social-liberalismo, alimentada por estes governos, obteve êxito devido a esta conjuntura econômica mundial e pela perspicaz direção de Lula que soube aproveitar estes aspectos positivos para adquirir apoio político a sua condução destinada ao combate da “pobreza absoluta”.

⁵⁹ Castelo (2008) cita, como exemplos dessas reações, o Primeiro Encontro Intercontinental pela Humanidade e Contra o Neoliberalismo, realizado no México, em 1996; as mobilizações contra o Acordo Multilateral de Investimentos, desencadeadas entre os anos de 1997 e 1998, que conduziram ao cancelamento do acordo, em outubro de 1998; as mobilizações contra a Rodada do Milênio, em Seattle, Estados Unidos, em 1999; as diversas mobilizações contra o FMI, no início dos anos 2000, destacando-se as de Washington e de Praga.

liberalismo é, na verdade, um recurso ideológico que, alimentado pelo discurso da justiça social, excluiu o debate acerca das contradições da relação capital X trabalho e a intervenção destinada a uma redistribuição de renda. Ainda nas palavras de Rodrigo Castelo (2008, p.05),

O social-liberalismo é uma ideologia formulada, como diria Gramsci (2002, p.63), não a partir de iniciativas moleculares, mas como um projeto hegemônico de classe, contraditório e heterogêneo nas suas diversas formulações. Por meio de aparelhos privados de hegemonia, as classes dominantes objetivam retomar a “direção intelectual e moral” do processo de expansão mundial do neoliberalismo, na medida em que o sistema econômico vai, gradativamente, perdendo credibilidade e legitimidade a partir das lutas contra hegemônicas e da degradação das condições de vida da classe trabalhadora. A nova fase do neoliberalismo – o chamado social-liberalismo – tem uma dinâmica diversa da sua fase do receituário-ideal. (...) estaríamos, no presente, segundo os termos gramscianos, em uma fase de “revolução passiva”, ou “revolução-restauração”, um acordo pelo alto das classes dominantes visando transformações na base econômica que exclui as classes subalternas da participação ativa na vida política, ao mesmo tempo em que faz concessões sociais – parciais e focalizadas –, por conta da pressão espontânea e limitada dos dominados.

Nesse sentido, o social-liberalismo foi introduzido como forma de condução do atual modelo de proteção social brasileiro, no intuito de fazer frente aos efeitos mais gritantes da liberalização dos mercados, exatamente para manter a trajetória concentradora do capital e suas consequentes desigualdades (CASTELO, 2008). Por isso mesmo, ao analisarmos esse processo de modo articulado aos estudos desenvolvidos por Filgueiras e Gonçalves (2007) – referente à política econômica do período – e de Souza Filho (2011) – sobre a organização estrutural da administração pública no Brasil – consideramos possível indicar que a administração pública na contemporaneidade tem sido organizada em conformidade com a lógica de atendimento das demandas dos segmentos subalternos na esfera da micropolítica como forma de sustentação do plano macroeconômico, bloqueando o avanço das políticas sociais de cunho universal.

É nesta conjugação de interesses contrários ao aprofundamento de direitos, que a proteção social – mais precisamente a assistência social – foi ultrajada numa imagem distorcida de política destinada a romper com as iniquidades sociais. Mota, ao analisar o curso das políticas sociais na atualidade, pontua que a partir dos anos 2000 começou a existir uma “*unidade contraditória*”, ou seja, enquanto avançam a mercantilização e a privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhes são próprios, a assistência se amplia (...) transformando-se no novo fetiche de enfrentamento da desigualdade social [...]” (MOTA, 2010, p.134). Assim, as alusões da estudiosa sugestionam que esteja

ocorrendo um deslocamento do direito ao trabalho e em seu lugar a assistência social esteja adquirindo uma centralidade, passando a denotar “[...] *a*política de proteção social e não parte da política de proteção social” (IBIDEM.:, grifo da autora).

É importante demarcar que esta análise da autora significa uma propensão da assistência social se configurar como a principal política social no cenário nacional, porém com base nas pesquisas realizadas por Souza Filho – *Fundo Público e o Orçamento de Políticas sociais: uma análise da seguridade social brasileira* (2014) e *Fundo Público e o Orçamento de Políticas Sociais: uma análise de minas gerais e juiz de fora* (2013/2014) – pode-se afirmar que o volume de recursos, financeiros, humanos e patrimoniais da previdência, saúde e, certamente da educação, devidos aos aportes estaduais e municipais, ainda são bem maiores do que da assistência social. Em outras palavras esses apontamentos registram a tendência de que frente ao contínuo do processo de reformatação do Estado, de reestruturação produtiva e da financeirização mundial, o trato da questão social esteja demarcando a assistencialização da proteção social brasileira. Desse modo, temos que a unidade dialética que compõe esse processo de assistencialização tem por um lado à focalização expressa fundamentalmente pela transferência de renda e, por outro, o aumento de recursos do orçamento público da Seguridade Social – em termos proporcionais – destinado à assistência social⁶⁰. Por conseguinte, o produto dessa equação foi (e permanece sendo) a fragilização de políticas permanentes, tais como saúde e educação, que passaram por diversas estratégias de privatização, redução e desresponsabilidade do Estado.

Seguindo nessa direção, alguns estudiosos do tema (MOTA, 2010; SALVADOR, 2010; BOSCHETTI, 2009; SOUZA FILHO *et al*, 2012) afirmam que ao analisar os investimentos orçamentários da União na esfera da proteção social, é possível afiançar que, na vigência dos governos petistas, os recursos voltados aos *direitos universais* – estabelecidos constitucionalmente – sofreram um relativo retrocesso, ao contrário dos programas sociais focalizados. Os dados apresentados por Boschetti (2009) no Encontro Nacional do conjunto CFESS/CRESS, realizado no ano de 2009 em Brasília, reiteram essa perspectiva, assinalando que os investimentos na Seguridade Social evidenciaram um crescimento de recursos na assistência social de 11% no período de 2004 a 2007, enquanto, nesses mesmos anos, houve

⁶⁰ Neste ponto é oportuno realizarmos um adendo, pois como bem lembra Souza Filho *et al* (2012) é importante relativizar esse aumento de recursos destinados à política de assistência social na medida em que se considerarmos os padrões históricos de investimento público na área temos que este sempre foi muito escasso. Então, se faz necessário não perder de vista que como esta política partiu de um recurso irrisório, mesmo levando em consideração o avanço orçamentário, ainda está aquém de uma política amplificada, principalmente pelo fato do montante maior não ser destinado à estruturação dos serviços socioassistenciais.

uma queda de 0,7% na saúde, 7,4% na educação, 5% na cultura e 44% na habitação e saneamento.

Corroborando com as análises da expoente professora, Evilásio Salvador em seu estudo sobre a composição do Fundo Público no Brasil, também reafirma a tendência de assistencialização e da centralidade da Política de Assistência Social na Proteção Social contemporânea. Segundo o autor:

os gastos com programa de transferência de renda sob condicionalidades e focalizados, que não estão previstos nos artigos que tratam da seguridade social na CF, cresceram sua participação no orçamento em 15 vezes, saindo de 0,20% do montante gasto, em 2000, para 3,02%, em 2007. Paralelamente, reduz a participação dos gastos com atendimento hospitalar do SUS no total das despesas da seguridade social, de 8,58% (2000) para 6,68% (2007). Em síntese, a assistência social tem sido a política priorizada no âmbito da seguridade social, principalmente a partir de 2003, com o crescimento ascendente dos seus programas, comparativamente aos destinados às políticas de saúde e de previdência social. (SALVADOR, 2010, p. 255)

Além disso, Sitcovsky⁶¹ (2010) em uma cuidadosa análise sobre o orçamento da assistência social na atualidade aponta que não ocorreu a “transferência de recursos do capital para os trabalhadores, ou se preferirem, dos ricos para os pobres e, sim, sugere uma redistribuição de renda entre os próprios trabalhadores” (IBIDEM.:, p. 159). Desse modo, o autor deixa claro que é o princípio da regressividade (BOSCHETTI, 2003) do Orçamento Público⁶² que vem alimentando a operacionalização dessa estrutura da proteção social com a crescente acentuação na assistência social. Sendo assim, é a própria população de baixa renda quem financia a maior fatia dos recursos do Estado que são revertidos para os mais pauperizados.

Outra questão salientada pelo autor e que chama atenção é a funcionalidade dos programas de transferência de renda para o capital portador de juros (através da introdução de seu público-alvo em operações bancárias tais como: cheques, microcrédito, empréstimos, entre outros) e para a estimulação da economia de determinadas localidades. Frente a este fenômeno de utilização do segmento intitulado como “excluído” e considerado, até então, improdutivo para a lógica do capital podemos afiançar que se reafirma a anunciação feita por Mandel (1982) ainda na década de 1980. Relembrando os estudos do autor, ao tratar da

⁶¹ Cf. Sitcovsky (2010): In: MOTA, A. E. (org.). **O mito da assistência social: Ensaio sobre Estado, Política e Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2010.

⁶² Para melhor compreensão do tema, isto é, sobre as fontes de financiamento que compõe o orçamento da Seguridade Social Brasileira e o peso das contribuições sociais que atestam a tese de regressividade, vide: SALVADOR, E. **Fundo Público e Seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

tendência de supercapitalização no capitalismo tardio, temos que o mesmo já apontava que tal fato levaria a uma busca constante por novas esferas da vida social como forma de valorização do capital.

Os indicativos de Sitcovsky sobre a expansão da assistência social no contexto de financeirização mundial ratificam as formulações mandelianas e demonstram que diante do contexto de desemprego estrutural, a política de assistência social vem adquirindo um especial significado. Isso porque, em alguns casos, a transferência monetária obtida pelos beneficiários dos programas sociais chega a representar, inclusive, uma singular forma de movimentação na esfera do consumo. À luz dos grifos contidos na obra *O mito da assistência social: ensaios sobre estado, política e sociedade*, temos que:

Os impactos econômico-sociais gerados nas famílias atendidas, assim como nos municípios, sinalizam os contornos da referida centralidade que vem adquirindo a Assistência Social. É sabido que, na maioria dos casos, os benefícios pagos pela política de assistência social, através dos programas de transferência de renda, acabam assumindo um importante peso na renda, quando não, a única fonte de renda das muitas famílias nas localidades mais longínquas do Brasil. (...) Um exemplo deste fenômeno é o dia do pagamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. Neste período, se instituem verdadeiras feiras locais, incrementando a circulação de dinheiro e mercadorias nos municípios. A política de assistência social, via transferência de renda, tem se constituído um elemento de acesso a bens e serviços circunscritos no circuito da compra e venda de mercadorias. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2006 sinalizam um crescimento no consumo de bens duráveis entre os usuários dos programas de transferência de renda (MOTA, 2010, p. 154-155).

Logo, tendo em vista todos os elementos que conformaram a estrutura do governo Lula e, ao que tudo indica, permanecem no governo de Dilma, torna-se perfeitamente compatível afirmarmos que “a pedra angular da política de assistência social do governo Lula é a política de transferência de renda, principalmente a desenvolvida através do Programa Bolsa Família (PBF)⁶³” (SOUZA FILHO *et al*, 2012, p.31). Entrementes, registrar esses apontamentos não significa negar aqui a importância dessas ações para a melhoria das

⁶³ O Programa Bolsa Família possui os valores divididos de acordo com a característica da família. Para as famílias que possuem renda per capita inferior ou igual a R\$77,00, consideradas em situação de extrema pobreza, ainda que não tenham crianças, adolescentes ou jovens em sua composição, recebem o benefício básico no valor de R\$77,00. Os benefícios variáveis são estipulados de acordo com a composição familiar (presença de crianças e adolescentes até 15 anos; gestantes; nutrízes; adolescentes de 16 e 17 anos. Sendo os valores para as 3 primeiras situações R\$35,00 e para a última R\$42,00). Além do benefício para superação da Extrema Pobreza (BSP) que é avaliado caso a caso, para as famílias que estejam em situação de extrema pobreza, mesmo após o recebimento dos outros benefícios do PBF também no valor de R\$77,00, independe da composição familiar. (Fonte: Ministério de Desenvolvimento Social (<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios/composicao-de-valores>), acesso em: 02/05/2015).

condições de vida dos segmentos mais expropriados da sociedade, visto que inegavelmente os programas de transferência de renda indicaram uma melhoria, ainda que pontual, para esta população. A questão que se coloca é como potencializar a perspectiva de universalização de direitos através de um sistema de proteção social que vem sendo respaldado numa lógica regressiva e pautado na direção *stricto sensu*.

Cabe ressaltar que o PBF, instituído pela lei 10.836 de 2004 e regulamentado pelo decreto nº 5.209 do mesmo ano, representou um avanço no que se refere à unificação dos vários programas fragmentados da gestão FHC. Todavia, estudos recentes⁶⁴ apontam para alguns complicadores, do ponto de vista da universalização de direitos, a saber: recorte de renda per capita não parametrado pelo salário mínimo e muito abaixo de condições dignas de sobrevivência; condicionalidades da saúde e da educação reproduzindo uma lógica restritiva e disciplinadora; o fato de ser uma política de governo e não de Estado, como o BPC, o que coloca o programa em extrema fragilidade a depender das mudanças políticas do país, entre outros. É nessa direção que, Druck e Filgueiras (2007) ao analisarem a tônica dada ao PBF, expressam uma crítica contundente ao aspecto teleológico do programa para a legitimidade do governo. Nas palavras dos autores,

O Bolsa-Família se constitui, de fato, numa política assistencialista e clientelista e, portanto, manipulatória do ponto de vista político, em particular quando se trata de seu público alvo: uma massa de miseráveis desorganizada e sem experiência associativa e de luta por seus direitos. A renda por ele transferida às famílias não se constitui em um direito social, podendo ser reduzida e/ou retirada a qualquer momento, ao sabor dos interesses de cada governo (DRUCK E FILGUEIRAS, 2007, p.31).

Posto isto, ao fazer um balanço dos governos Lula e Dilma tomando por base os criteriosos estudos que nos guiaram nessa imersão, assumimos a posição de que ao invés de realizarem reformas democráticas, populares e no sentido de valorização do trabalho, de ampliação dos direitos sociais, trabalhistas e previdenciários, ambos governos, enfatizaram as políticas assistencialistas e compensatórias. Juntamente a esse quadro de reformas não se pode esquecer que a mercantilização da saúde e da previdência social, somadas a priorização dos recursos orçamentários destinados aos programas de transferência de renda em detrimentos das ações estruturadoras da Seguridade Social indicam, conforme mencionamos, a propensão crescente de assistencialização das políticas sociais. Assim sendo, temos que o pacto de

⁶⁴ Dentre os vários estudos realizados acerca dessa análise sobre o Programa Bolsa Família ressaltamos aqueles dos quais nos apropriamos para a construção dessa reflexão, a saber: FILGUEIRAS e GONÇALVES (2007); MOTA (2010); YAZBEK, SILVA e GIOVANNI (2007) e MOLJO e DURIGHETTO, M. L. (org.) (2012).

dominação rearticulado no governo de FHC foi aprofundado nesses governos, garantindo a imbricação entre o patrimonialismo e a burocracia pela centralização nos centros de decisão combinados a flexibilização e privatização da área social (SOUZA FILHO, 2006; 2011), onde os programas de transferência de renda funcionam como uma importante mediação dentro dessa dinâmica.

Sob essa perspectiva, ao tratarmos especificamente da alocação de recursos dentro da própria política de assistência social, temos que os dados apresentados no estudo desenvolvido pelo programa de pós-graduação da Faculdade de Serviço Social⁶⁵ da Universidade Federal de Juiz de Fora – FSS/UFJF também sinalizam para esta direção. Isto é, ao analisarem os apontamentos referentes aos recursos destinados ao Ministério Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) na Lei Orçamentária Anual de 2010, Souza Filho *et al* (2012, p.23) registram que:

Quando se procede a comparação entre os recursos destinados aos principais programas de transferência de renda e às demais ações sociais do MDS, verifica-se que o BPC consome cerca de 52% dos recursos, seguido pelo Bolsa-Família com cerca de 35%. Estes dois programas de transferência de renda concentram 87% dos recursos destinados à população. Os outros 13% dos recursos estão distribuídos entre a Renda Mensal Vitalícia, com 4,6%, a proteção social básica e especial com 2,3%, PROJOVEM com 0,9%, o PETI com aproximadamente, 0,7%, no enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, com 0,1% e as outras ações do MDS que somadas ficam com 4,4%, conforme indica a Lei Orçamentária Anual de 2010. Como se percebe, os gastos com a política de assistência social revelam a consolidação da tendência dos mesmos constituir-se predominantemente nos programas de renda. Somados os valores destinados a esses programas, constata-se que são responsáveis por 91,6% do valor total de recursos orçamentados para o MDS. Desse modo, o MDS vem priorizando claramente os programas de transferência de renda para as categorias e/ou segmentos em situação de pobreza absoluta, o que lhes atribui o caráter de programas altamente restritos e focalizados.

⁶⁵ O estudo citado é fruto da pesquisa desenvolvida pelo grupo de pesquisa *Serviço Social, Movimentos Sociais e Políticas Públicas* que culminou na produção do livro *Sistema Único de Assistência Social, Organizações da Sociedade Civil: uma análise da realidade de juiz de fora*. A pesquisa intitulada *Análise das condições sociais, políticas e culturais e da intervenção profissional do Assistente Social na implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em Juiz de Fora (período 2005-2009)* foi financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG, Pró-reitoria de Pesquisa – PROPESQ/UFJF e Programa de Cooperação Acadêmica – PROCAD entre UFJF, UFAL, UFPE e UFRJ. O objetivo da pesquisa consistiu em “[...] analisar as condições sociais, políticas e culturais para implementação do SUAS e verificar que características vem assumindo a intervenção profissional dos Assistentes Sociais no processo de efetivação da política (SOUZA FILHO *et al*, 2012, p.11). Ainda de acordo com os pesquisadores, “analisar estes elementos no município de Juiz de Fora, bem como identificar as bases do associativismo e dos processos de participação existentes, verificando suas potencialidades e limites para a implantação do SUAS, constituem os objetivos dos conteúdos que compõem o presente livro” (IBIDEM).

Todavia, ponderar tais indicativos como parte integrante do prosseguimento de contrarreforma do Estado – durante o percurso dos governos do PT – juntamente aos impactos negativos decorrentes desse processo para as políticas sociais numa perspectiva democrática-universalista, não implica desconsiderar que, neste mesmo período, se concretizou uma nova estruturação da política de assistência social brasileira. Tal afirmativa se justifica na medida em podemos verificar que, enquanto o governo de Fernando Henrique ignorou os preceitos da LOAS e deu enfoque ao Programa Comunidade Solidária, a partir da gestão de Lula a assistência social adquiriu efetivamente um arcabouço institucional público. Sendo assim, a administração instaurada no governo petista viabilizou expressivos avanços para esta área, descritos por Souza Filho *et al* (2012, p.29) da seguinte forma:

Os aspectos mais significativos implementados pelo Governo Lula no campo da assistência social foram: o fim do Programa Comunidade Solidária e a rearticulação do Conselho Nacional de Assistência Social; a unificação dos programas de transferência de renda no denominado Bolsa Família, (...) a centralização das ações da política de assistência social no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome; e por fim, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), consubstanciando as diretrizes da IV Conferência de Assistência Social, que teve como principal deliberação a implementação do Sistema Único de Assistência Social.

De tal modo, diametralmente articulado a tendência minimalista ditada pelas agências internacionais de crédito que direcionaram o pacto de dominação vigente a partir dos anos de 1990, foi precisamente no governo Lula que obtivemos os dois principais marcos que impulsionaram a implementação e difusão da assistência social enquanto direito social e dever do Estado, quais sejam: a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) que apresentou as bases e referências necessárias para a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social, cujos eixos estruturantes de sua gestão foram definidos pela Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) em 2005. Dentro deste contexto, a criação do SUAS representou a grande inovação da assistência social estabelecendo uma gestão integrada em todo o território nacional e que por meio da articulação dos três entes federativos objetivou consolidar um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo.

Destarte, em conformidade com o direcionamento da CF/1988 e da LOAS, o SUAS “[...] robusteceu e reordenou as ações da assistência” (MOTA, 2010, p.134). Além disso, também devemos lembrar que no governo Dilma, com a aprovação da Lei 12.435 em 06 de julho de 2011 – que alterou alguns dispositivos da LOAS – reafirmou-se o SUAS enquanto um importante aporte para a consolidação da política de assistência social, ampliando a

compreensão de conceitos definidores, o que conseqüentemente, permitiu maior alcance das ações. A título de exemplificação, podemos citar a avaliação para a concessão do BPC, que por meio desta regulamentação, teve o conceito de família reconfigurado, passando a incluir membros até então excluídos no processo de análise, tais como padrasto e enteados. Ou seja, este indicativo é apenas para ilustrar que através de alguns procedimentos e normas definidas pelos SUAS abriu-se o precedente para uma visão mais ampliada das relações sociais e que, por conseguinte, cria a possibilidade de uma maior articulação entre as necessidades sociais e a construção de serviços, programas e projetos.

Nesse sentido, a aprovação da Lei 12.435 confirmou a política de assistência social como política de direito e pertencente ao aparato burocrático da administração pública. Nos termos da regulamentação:

Art. 6º: A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos: I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º; III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos (BRASIL, 2011, p. 03).

Assim, a bem da verdade, mais do que um sistema estruturador, o SUAS traduziu uma política de Estado contrária à tradição clientelista, assistencialista e tuteladora, primando pela universalização de cobertura e acesso aos serviços. Nesses termos, se pode destacar como pontos de avanço do SUAS:

- ✓ A estruturação dos serviços;
- ✓ A definição de níveis de proteção;
- ✓ A regulamentação da participação das organizações não governamentais submetida ao poder público (REDE SUAS);
- ✓ Os mecanismos de participação popular;
- ✓ A reafirmação da intersetorialidade para o desenvolvimento das ações;

- ✓ A introdução de novas formas de financiamento através da definição da competência de cada esfera, pisos de financiamento, repasse dos recursos federais via fundo; e
- ✓ A implementação de Sistemas de informação (Ex.: SUAS WEB e CAD SUAS).

Ainda, segundo Couto *et al* (2012, p.62)

Outra dimensão que cabe destacar é que a PNAS e o SUAS ampliam os *usuários* da política, na perspectiva de superar a fragmentação contida na abordagem por segmentos (como o idoso, adolescente, a população em situação de rua, entre outros), (...). Nessa concepção, evidenciam-se condições de pobreza e vulnerabilidade associadas a um quadro de necessidades objetivas e subjetivas onde se somam dificuldades materiais, relacionais, culturais que interferem na reprodução social dos trabalhadores e de suas famílias. Trata-se de uma concepção multidimensional de pobreza que não se reduz às privações materiais, alcançando diferentes planos e dimensões da vida do cidadão.

Ademais, a instauração do SUAS alavancou as bases necessárias para a construção de uma política nacional de recursos humanos, de capacitação e planos de gestão de médio e longo prazo, contribuindo para que – pela primeira vez – a área da assistência social consubstanciasse um aparato legal voltado para a qualificação do seu quadro funcional. Um exemplo dessa condução foi a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS) e o Plano Nacional Decenal da Assistência Social (Plano 10). Cabe ressaltar que este último, aponta como uma de suas metas a implantação e implementação de uma política de educação permanente e de valorização dos profissionais, conselheiros, gestores, técnicos governamentais, entre outros atores. Assim, o referido documento afirma que o objetivo consiste em desenvolver princípios éticos, políticos e profissionais destinados a garantir a qualidade do atendimento na área da assistência social como política pública.

Dessa maneira, podemos dizer que a concentricidade (KOSÍK, 1976) aparente nos mostra que a legislação deste sistema seguiu na contramão do processo de contrarreforma do Estado, cujas outorgas têm sido realizadas no sentido de fragilização dos servidores públicos. Porém, sem superestimar esta dimensão do plano formal, compete evidenciar que esta questão dos recursos humanos é uma das inquietações que nos dispomos a percorrer na investigação da realidade objetiva. Isso porque, como vimos, a direção neoliberal de desestruturação dos servidores públicos gera inexoravelmente um tensionamento para esses avanços concernentes

a qualificação permanente e a profissionalização. Para além disso, também é procedente destacar que existem indicativos de que, pelas articulações estabelecidas na realidade local, o SUAS no município de Juiz de Fora sofre essa tensão de modo ainda mais visceral, conforme discutiremos adiante no Capítulo III.

Um outro ponto a ser destacado sobre o SUAS se refere aos instrumentos de gestão do trabalho para a elaboração do planejamento técnico e financeiro da política de assistência social. Dentre os recursos/meios mais importantes trazidos pelo SUAS podemos indicar o Plano de Assistência Social; a definição do Orçamento próprio da política de assistência social; a realização do monitoramento das ações, a avaliação/gestão da informação; e a produção do relatório anual de gestão. De posse desses instrumentos que são de responsabilidade do órgão gestor, mas que também estão submetidos aos Conselhos de Assistência Social – tanto a nível municipal, estadual e nacional – consideramos que existe um salto qualitativo, na medida em que, a priori, demonstram uma transparência e socialização política do processo.

Neste sentido, estes elementos supracitados devem ser entendidos não apenas enquanto procedimentos técnicos, mas como mecanismos que – a dependerem da direção política impressa – podem ajudar a delinear uma gestão democrática e participativa. Por isso mesmo, corroboramos com os grifos de Souza Filho *et al* (2012, p.31) acerca de que o SUAS

aponta ainda 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.

Ainda em relação à estruturação do SUAS, cabe especificarmos que a PNAS/2004 estabeleceu duas modalidades de proteção social: a básica e a especial. Nesse ensejo, Couto *et al* chamam atenção para o fato de que esta diferenciação faz sentido na medida em que “a desigualdade social e a pobreza, inerentes à sociedade contemporânea, engendram diferentes modalidades de desproteção social que exigem atenção estatal diferenciada para o seu enfrentamento” (IBIDEM., 2012, p.63). Mas, ao admitir essa necessidade objetiva dentro das vicissitudes dos tempos hodiernos não podemos deixar de registrar que isso não significa, em hipótese alguma, perder de vista as desigualdades sociais e a pobreza enquanto expressões da questão social que têm como fundamento as contradições da relação capital e trabalho.

Munidos dessas considerações e retornando ao texto da PNAS/2004, temos que a proteção social básica,

[...] tem como objetivo prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 2004, p. 33).

No tocante a proteção social especial, a legislação que estrutura o SUAS apresenta, ainda, duas modalidades, quais sejam: a de média complexidade e a de alta complexidade. Assim, a PNAS coloca que a primeira é destinada às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujo vínculo familiar e comunitário não foi rompido. Já a segunda modalidade é apontada como aquela que visa garantir a proteção integral para famílias e indivíduos que tiveram rompimento do vínculo ou que se encontram sem referência familiar e/ou comunitária. Nesse sentido a PNAS/2004 define a proteção especial do seguinte forma:

Modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outras (BRASIL, 2004, p. 37).

É importante fixar que o SUAS através de todas essas definições, normatizações, organizações e padronizações dos serviços, não deixou de considerar as particularidades regionais/locais. Nesse sentido, tais parâmetros técnicos adicionaram relevantes elementos que vem compondo um determinado perfil de política que possibilita romper – ou ao menos fragilizar – com a cultura assistencialista e com o primeiro-damismo que historicamente delineou a estruturação das ações, principalmente a nível municipal. Sob esse desígnio, a implantação do CRAS se constituiu como um eixo crucial da política, tendo em vista que em muitos municípios brasileiros não existia qualquer estrutura pública para a efetivação da assistência social. Segundo a PNAS/2004, o CRAS é:

Uma **unidade pública estatal** (grifos nossos) de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange a um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social. O CRAS atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sócio familiar e comunitário. Neste sentido, é responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias (BRASIL, 2004, p. 35).

Compete evidenciarmos que além do CRAS, que atua enquanto unidade articuladora da proteção social básica, também foi estabelecido um importante equipamento dentro da proteção social especial, isto é, estamos nos referindo ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). De acordo com o Art. 6º § 2º da lei nº 12.435, “O Creas é a **unidade pública** (grifos nossos) de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência [...]” (BRASIL, 2011, p.7). Dada à complexidade dos serviços, os CREAS são instalados nos municípios de acordo com o porte, nível de gestão e a demanda, havendo o precedente de realização de consórcios intermunicipais para o atendimento das cidades menores.

Nesse interim, julgamos pertinente sublinhar que ao expor os contornos dos níveis de proteção social e os equipamentos que dão suporte à Política de Assistência Social, não procedemos a uma análise das terminologias e definições impressas nos termos legais, embora estejamos conscientes de que existem alguns problemas a serem considerados. Em outras palavras, ao apontarmos como positivo essa estruturação que materializa o SUAS, não desprezamos o fato de que, do ponto de vista universalizante, existem alguns aspectos conceituais fragilizadores, tais como: vulnerabilidade social, risco social, centralidade na família, entre outros.

Por outro lado, não podemos subtrair das mediações que compõem este paradigma, o contexto no qual o SUAS foi implantado, isto é, seria uma utopia admitir que estas legislações (PNAS/2004, NOB/SUAS-2005 e demais regulamentações decorrentes) teriam condições objetivas de serem isentas da tendência social liberalista que matizou os governos do PT. De qualquer modo, o que buscamos demonstrar é que, apesar desses complicadores conceituais, existem importantes avanços traduzidos por essa estruturação. Assim, acreditamos que são estes os pontos que devem ser potencializados, pois podem ajudar na composição de estratégias – em prol das classes subalternas – diante do atual momento vivenciado que segue imbuído pela máxima de sucateamento dos serviços públicos.

Em linhas gerais, entre equívocos e avanços ocasionados, concordamos com as análises teórico-críticas que alicerçam o SUAS enquanto uma estrutura racional-legal que pode (não significa que de fato vai ocorrer) contribuir para romper com as práticas tradicionais e conservadoras, que historicamente conduziram a assistência social no Brasil. Entrementes, dialeticamente articulado a esses aspectos positivos, não se pode perder de vista as elucidações anteriormente elencadas acerca do ajuste do capital e seus desastrosos efeitos para o quadro das políticas sociais que, por sua vez, revertem-se em expressivos obstáculos para a consolidação do SUAS numa dimensão concernente com a lógica dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, nos chama atenção as análises de Souza Filho *et al* acerca de que todo esse cenário somado ao fato do SUAS ser uma conquista recente e, ainda em construção, faz com que a sua efetivação esteja em meio a uma encruzilhada, isto é:

Nesse quadro, a implementação do SUAS, nos estados/municípios pode caminhar em, pelo menos, dois sentidos, opostos entre si: reforço da dimensão democrática prevista na PNAS/SUAS ou, então seguir como estratégia de controle e fiscalização dos critérios de elegibilidade e das condicionalidades previstas no PBF e consolidar o “pluralismo de bem estar” na área, reiterando a assistencialização da assistência social (SOUZA FILHO *et al*, 2012, p.39).

Na esteira dessas ponderações, nossas análises seguem no sentido de que esse cenário dual indica uma tendência do ideário neoliberal está produzindo arranjos e acomodações de tradicionais concepções e práticas, hegemônicas pela perspectiva regressiva, minimalista e gerencial, impulsionando processos que, inclusive, podem alterar a finalidade, o conteúdo e o alcance do SUAS. De tal modo é factível dizer que gerir a política de assistência social na atualidade significa caminhar numa tríade formada pelo legado conservador, pelas determinações neoliberais e pela estruturação progressista do SUAS.

Em suma, é sob essa orientação que buscamos, no próximo capítulo, analisar a realidade do SUAS no município Juiz de Fora a fim de desvencilhar o movimento do real que compõe essa singularidade. Consideramos que, dentro dessa imersão o principal esforço deve se concentrar em encontrar meios/recursos que abram “brechas” para se edificar propostas alternativas rumo ao aprofundamento de direitos e pautadas numa administração pública democrática. Sob essa acepção, as incidências diretas e indiretas nas possibilidades objetivas do SUAS no contexto geral nos instiga a compreender como se equalizam todos esses aspectos nas regulamentações do SUAS na realidade local, para onde partiremos daqui em diante.

CAPÍTULO III – A CONSOLIDAÇÃO DO SUAS NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA NA CENA CONTEMPORÂNEA

3.1– Caminho Metodológico

Diante do aporte teórico trilhado nos dois primeiros capítulos propôs-se nas discussões desenvolvidas neste terceiro momento a apreensão do objeto em tela, propriamente dita. Para tanto compete evidenciar que o percurso metodológico que nos guiou para essa incursão tomou por base a análise empreendida por Marx, onde o mesmo incorporou o postulado materialista feuerbachiano e o método dialético, de Hegel. Nesse ensejo, devemos lembrar que as contribuições de ambos autores foram fundamentais para que Marx pudesse alcançar “o método cientificamente exato” (Marx, 1996, p.39) de compreender a sociedade burguesa, mas que diferentemente dos demais pensadores de sua época, afiançava o conhecimento científico com o propósito de transformação da realidade. Por isso mesmo comungamos dessa posição revolucionária empreendida pelo autor, pois, tendo em vista que nosso objeto se situa no âmbito da administração das políticas sociais e, enquanto tal, tende a ser cotidianamente tensionado como instrumento de dominação e manutenção do ordenamento societário torna-se necessário adensar reflexões críticas que busquem dar visibilidade ao caráter contraditório dessas discussões no sentido de fortalecê-las em prol das classes subalternas.

Dessa forma, o rigor científico cunhado por Marx nos imputa o pressuposto axiológico de que “não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência” (MARX, 1978, p.130). Tal acepção implica que para realizarmos o processo de conhecimento é preciso partir da base material que é aquela que vai, em última instância, condicionar a forma como o homem vive e o lugar que ele ocupa na estrutura social. Logo, traduzindo esses nexos causais desmistificados pelo autor, implica empreender que ao tomar a gestão do SUAS como objeto de pesquisa requer não perder de vista que, tanto a dimensão política quanto a dimensão técnica, estão inexoravelmente atreladas a estrutura das relações de produção e reprodução social. Consequentemente, os caminhos e descaminhos delineados não constituem ações isoladas, mas respondem a essa determinação central do ordenamento societário. Sendo assim, a administração das políticas sociais não possui qualquer neutralidade e, nem mesmo, tem a possibilidade de realizar o *bem comum* (Hegel, 1997).

É exatamente por essa preeminência estrutural que, do ponto de vista metodológico, Marx infere a contradição como o “combustível” do movimento do real. Assim, o materialismo-dialético é o método mais apropriado para a compreensão do objeto por possibilitar desnudar a realidade em suas articulações internas, pressupondo uma relação dialética entre estrutura e superestrutura (ponto de vista da realidade) e essência e aparência (ponto de vista metodológico). Entrementes, Marx demonstra que como o conhecimento se depara com uma realidade multifacetada – constituída por vários aspectos/dimensões que compõem a totalidade social – chegar às conexões internas exige examinar criteriosamente aquilo que se encontra na imediaticidade. Desse modo, por intermédio da categoria da Totalidade, o presente estudo não se fixou na questão da organização administrativa do SUAS em Juiz de Fora por si só, mas debateu o seu significado atual no âmbito das políticas públicas de modo articulado as tendências que conformam a estruturação do Estado contemporâneo. Por outro lado, também buscou apreender a partir do movimento do real os avanços e retrocessos perpetrados, refutando as avaliações conservadoras da ineficiência e ineficácia da administração pública.

Para tanto se fez necessário realizar o primeiro momento do método que implicou ir do *concreto ao abstrato*, onde o concreto só tem sentido na medida em que alcança progressivamente as determinações por meio do recurso da abstração. Cabe salientar que na aproximação inicial do objeto, Marx empreende que não se pode confundir a representação do real com o real propriamente dito. O emérito autor esclarece ainda, que a representação significa “[...] um ato cognitivo inicial, ingênuo, primeiro, cheio de sentido, mas confuso, caótico. A partir da representação originária, a abstração inicia seu procedimento (produtor de conhecimento) como momento analítico da razão” (DUSSEL, 2012, p.50). Sendo assim, esse primeiro momento de apreensão do SUAS em Juiz de Fora consistiu tanto na prática profissional quanto nas primeiras leituras acerca da organização da políticas de assistência social a nível nacional e local, o que nos permitiu formar uma ideia inicial do objeto de estudo.

Assim, Dussel (2012) nos ajuda a compreender que este momento da representação se constitui como a primeira etapa do processo de abstração justamente porque a realidade se apresenta como uma unidade fechada (constituída por múltiplas determinações), e por isso, dela se tem um juízo, isto é, uma ideia/representação. Nesse sentido, afiançamos que os motivos elencados nas linhas iniciais da apresentação dessa dissertação – referentes a separação entre planejamento e execução; mudanças trazidas pela PNAS/2004 e suas respectivas normas operacionais e a ênfase da gestão no aspecto quantitativo – corroboraram para que pudéssemos formar essa representação inicial da gestão do SUAS, delineando o

primeiro passo do processo inteligível para alcançar maiores determinações. Por conseguinte, para ultrapassar essa representação do todo caótico da política de assistência social municipal e compreender as determinações desse fenômeno investigado, procedemos à segunda etapa do método, que consistiu no início da atividade científica propriamente dita.

Segundo Marx, nessa segunda etapa compete ao investigador identificar as determinações mais gerais que compõem a unidade da diversidade do real. Clarificando esse movimento do método, Dussel (2012, p.57) nos explica que essas “determinações são momentos da sua existência, formas de ser da própria sociedade”, constituindo a própria realidade (determinações concretas). Desse modo, apesar de na aproximação inicial a aparência fenomênica se mostrar como um bloco único, na verdade ela está imbricada por várias determinações que se articulam mutuamente e definem a dinâmica interna deste concreto existente, ou seja, sua essência. Por isso mesmo, Marx pontua que é através da abstração que se torna possível acessar essas determinações para reproduzir mentalmente o concreto (categorias), isto é, “se apropriar do concreto, para reproduzi-lo como concreto pensado” (MARX, 1996, p.40). Assim, este momento do método consistiu nas reflexões elencadas nos capítulos I e II, através dos quais tivemos a possibilidade de formar essas determinações mais gerais chegando às categorias centrais para imprimir a análise de dados, quais sejam: Estado, Burocracia, Administração Pública Democrática, Neoliberalismo, Gerencialismo e Política de Assistência Social.

Seguindo nesta trilha de interlocução da realidade com o processo de conhecimento a concepção marxiana nos mostra que a abstração é a capacidade intelectual que permite extrair e isolar um elemento de um contexto determinado para realizar a análise, partindo de suas determinações mais abstratas (universais) até atingir as determinações mais concretas. Logo, as categorias configuram estruturas que a razão extrai do real, reproduzindo mentalmente o que efetivamente existe, ou ainda, como afirma Lukács (2012, p.297): “são na realidade *formas de ser, determinações da existência* (Grifos do autor), elementos estruturais de complexos relativamente totais, reais, dinâmicos”. Perante esses apontamentos, o referencial teórico utilizado nos ofereceu um rico aporte para engendrar desde a compreensão das determinações mais abstratas (sentido geral da administração e as discussões sobre Estado e a politicidade), passando pelas especificidades (administração pública brasileira e política de assistência social na cena nacional) até chegar ao terceiro momento deste trabalho a fim de alcançar as determinações mais concretas (gestão do SUAS em Juiz de Fora).

Com efeito, assumindo a matriz teórico-metodológica marxista como fio condutor para realizar este movimento do universal ao singular, empreendemos que o processo de

investigação da gestão do SUAS exige que “a aproximação dialética no conhecimento da singularidade não pode ocorrer separadamente das suas múltiplas relações com a particularidade e com a universalidade” (LUKÁCS, 1978, p.106). Isto é, existe uma certa autonomia e especificidade inerente a gestão do SUAS em Juiz de Fora, mas que estão articuladas ao complexo da totalidade histórico-social dos processos macroeconômicos que condicionam o delineamento do SUAS no cenário nacional. Expressa, portanto, *um complexo de complexos* (LUKÁCS, 1978), ou ainda nos termos de Kosík (1976), uma Totalidade Aberta composta por “um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classes de fatos, conjunto de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido” (IBIDEM., p.35). Por isso mesmo, o SUAS na realidade local pode paradoxalmente expressar em alguns movimentos a tendência nacional e, em outros, constituir um movimento diferenciado, mas que mesmo assim, não está desvinculado dessa totalidade social.

Assim sendo, nos cabe dizer que a luz dessas contribuições lukacsianas a análise da realidade investigada foi norteada pela abordagem ontológica, a qual resguarda a singularidade de cada elemento, mas que através do método cientificamente exato, identifica as conexões com o todo correspondente. Para tanto, os caminhos percorridos tomaram como referência o registro do próprio Marx (1996, p.38): “O resultado a que chegamos não é que a produção, a distribuição, o intercâmbio, o consumo, são idênticos, mas que todos eles são elementos dentro de uma totalidade, diferenças dentro de uma unidade”. Esse é o axioma que respaldou todo o comprometimento teórico-analítico do presente estudo, afim de não deixar que essa unidade da diversidade deturpasse o concreto na passagem para o concreto-pensado. É importante ressaltar que para operacionalizar essa passagem e obter a aproximação máxima do objeto investigado, nosso procedimento metodológico contou com dois momentos: a coleta dos documentos e a análise documental.

Vale registrar que os procedimentos metodológicos possuem um especial sentido no processo de conhecimento porque eles são os instrumentos que nos permitem realizar a “viagem” (MARX, 1996) da aparência à essência das relações fenomênicas. Juntamente a isso, Silva *et al* (2009) nos mostra que a pesquisa documental é aquela que busca compreender a realidade de forma indireta, por meio da análise de inúmeros tipos de documentos produzidos pelo homem, ressaltando que, como produto de uma sociedade, o documento manifesta o jogo de força dos que detêm o poder, não sendo, portanto, produções isentas ou ingênuas. Nesse sentido, os documentos traduzem intenções, concepções ideológicas, direcionamentos políticos, ou seja, são de extrema relevância para uma

investigação que pretende compreender qual a perspectiva tem conduzido determinada política. De forma ainda mais precisa as autoras informam:

A pesquisa documental, enquanto método de investigação da realidade social, não traz uma única concepção filosófica de pesquisa, pode ser utilizada tanto nas abordagens de natureza positivista como também naquelas de caráter compreensivo, com enfoque mais crítico. Essa característica toma corpo de acordo com o referencial teórico que nutre o pensamento do pesquisador, pois não só os documentos escolhidos, mas a análise deles deve responder às questões da pesquisa, exigindo do pesquisador uma capacidade reflexiva e criativa não só na forma como compreende o problema, mas nas relações que consegue estabelecer entre este e seu contexto, no modo como elabora suas conclusões e como as comunica. Todo este percurso está marcado pela concepção epistemológica a qual se filia o investigador (SILVA *et al*, 2009, p.4556).

Sob essa acepção a escolha dos documentos estudados se constitui como um momento importante do processo de pesquisa e devem ser selecionados de forma criteriosa, pois os mesmos constituem uma fonte de dados brutos para o pesquisador e sua análise envolve um conjunto de transformações, operações e verificações realizadas na interação dos documentos com o objeto da investigação. Além disso, tendo em vista que a finalidade deste trabalho consistiu em examinar se a ordem administrativa do SUAS na realidade local, no período de 2009 a 2014, contribuiu para o fortalecimento de uma Administração Pública Democrática, o processo de análise requereu a problematização dos documentos pesquisados, a partir da teoria social crítica que se configura como a concepção epistemológica da qual congregamos. Por conseguinte, essa forma de abordagem nos possibilitou localizar no material empírico alguns indícios que permitiram desvelar “determinações chaves” para compreender em quais prerrogativas vem se assentando a estruturação da política de assistência social municipal nas últimas administrações da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora (PJF).

Nesse sentido, partindo da finalidade que matiza nosso estudo, devemos acrescentar que os procedimentos metodológicos foram construídos com base em um fundamento essencial para a condução dessa investigação, assentada na dimensão da *organização* da gestão do SUAS. Sob esse viés, encontramos em Tenório (1997) alguns pontos que nos ajudam a pensar o estudo científico da administração pública. De acordo com o autor o processo de gestão envolve quatro dimensões: *planejamento, organização, direção e controle*. Partindo do pressuposto de que esses respectivos eixos envolvem uma complexidade e amplitude que não seria exequível no lapso temporal para a conclusão da presente dissertação e considerando a finalidade deste estudo não nos detivemos às dimensões de planejamento e

controle. De tal maneira nosso enfoque se destinou a segunda dimensão, mas que também nos possibilitou, indiretamente, realizar uma aproximação com a dimensão da direção. Assim, temos que para o autor a “organização é a ação de agrupar pessoas e recursos, definir atribuições, responsabilidades e normas, de modo a atingir a finalidade e os objetivos previstos”, enquanto a “direção é a ação de conduzir e motivar pessoas a exercer suas tarefas a fim de alcançar os objetivos organizacionais” (TENÓRIO, 1997, p.22).

Portanto, apesar de compreendermos os conceitos supra descritos numa dimensão mais ampla, isso não impede que eles contribuam para guiar nosso objeto dentro da perspectiva ético-finalística de aprofundamento de direitos. Desse modo, redimensionando o conceito de Tenório entendemos que esse ato de conduzir pessoas, requer gestores que “[...] estejam habilitados tanto para compreender as novas determinações do Estado e da sociedade quanto para adotar renovados estilos de trabalho, tanto para manejo e a seleção de volumes crescentes de informações (...) e a dinamização do processo decisório” (NOGUEIRA, 1998, p.194). Em resumo, a direção é aqui entendida não somente como uma atividade eminentemente técnica, mas principalmente como uma ação política, onde estruturá-la na perspectiva democrática implica organizar mecanismos para agir/trabalhar com a população, ou seja, uma direção mais horizontalizada. Sendo assim, buscamos compreender, através do conteúdo dos documentos, se a direção expressa pelos mesmos se aproximou deste significado.

Quanto à organização partimos da premissa de que, para além da conceituação empreendida por Tenório, implica uma interação dialética entre os meios e os fins (PARO, 2000; SOUZA FILHO, 2011). Nesse sentido, o que queremos enfatizar é que a organização aqui investigada buscou verificar se a definição de normas, critérios, quadro de pessoal e todas as demais formas de estruturação presentes nos documentos possibilitou “[...] a existência de qualidades técnicas e profissionais no Estado a serviço de determinadas demandas das classes dominadas” (SOUZA FILHO, 2006, p.102). Logo, ao defrontar a dimensão da organização do SUAS em Juiz de Fora nos documentos, buscamos identificar se as mudanças mais recentes a nível municipal contribuíram na estruturação do caráter público das ações no sentido de aprofundar direitos das classes subalternas ou se teve a perspectiva instrumental de organização formal em atendimento as exigências normatizadas ou, até mesmo, uma organização regressiva própria do contexto hodierno neoliberal.

Emanada por essa postura axiológica acerca das dimensões da *organização* e *direção* é que demos prosseguimento a pesquisa e a análise dos dados do objeto em tela. Desse modo, o primeiro passo consistiu em obter a liberação dos documentos oficiais por parte da PJJ,

conforme solicitação impressa na Carta de Solicitação de liberação de documentos institucionais (Anexo I) e no Termo de Liberação de documentos (Anexo II). Juntamente a essa pesquisa na prefeitura – operacionalizada por meio da Secretaria de Desenvolvimento Social –, realizamos uma consulta aos sites dos seguintes órgãos: MDS, SEDESE, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, IBGE, Controladoria Geral da União, Conselhos de Assistência Social (nacional, estadual e municipal), PJF e AMAC⁶⁶.

Assim, esse processo de seleção do material analisado foi realizado tomando por base as categorias elencadas e descritas anteriormente, sendo que nossa investigação foi estruturada de modo a localizar documentos que contribuíssem para:

- ⇒ Traçar a caracterização da cidade (dados demográficos e indicadores sociais e econômicos);
- ⇒ Contextualizar o desenvolvimento histórico da política de assistência social enquanto política pública na cidade;
- ⇒ Compreender a organização institucional administrativa da política municipal de assistência social no período mais recente;
- ⇒ Delinear o perfil do quadro de funcionários do SUAS de modo articulado as suas características elementares de constituição, isto é, a imbricada com relação a AMAC;
- ⇒ Problematizar a relação público/privado⁶⁷ no período mais recente do SUAS tendo em vista o desenvolvimento histórico da assistência social local vinculado as entidades conveniadas, principalmente a sua dual interação com a AMAC.

⁶⁶ Sobre a Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC) compete esclarecer ao leitor que sua natureza e interação com a PJF serão discutidas nos itens 3.3 e 3.6, porém preliminarmente cabe dizer que essa instituição foi criada em 1984/1985 sendo caracterizada como “[...] uma associação civil de fins beneficentes e não lucrativos, com personalidade jurídica distinta e Estatuto próprio aprovado em Assembleia Geral” (AMAC). Entretanto, no plano prático-operacional, a AMAC possui natureza híbrida dependendo totalmente dos recursos da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, sendo hoje reconhecida como uma organização parceira e pertencente à sociedade civil, mas até o ano de 2005 “[...] era a instituição oficialmente responsável pelo atendimento socioassistencial realizado no município” (SOUZA FILHO *et al*, 2012, p.55). Por isso justifica-se incluir a AMAC entre os órgãos de pesquisa, haja vista sua centralidade para o objeto de estudo aqui abordado.

⁶⁷ De acordo com o estudo realizado pela Faculdade de Serviço Social/UFJF, tendo por base o período de 2005 a 2008, identificou-se a centralidade das entidades pertencentes à sociedade civil e, em especial a AMAC, para a execução das ações da política de assistência social local demonstrando a fragilidade da estrutura pública para a efetivação desta política enquanto direito de cidadania e dever do Estado (IBIDEM, p.59). Desse modo, além da característica histórica do desenvolvimento da política de assistência social num âmbito geral ter se configurado por meio das ações das entidades da sociedade civil, essa constatação da FSS/UFJF reforçou a necessidade de investigação da relação público/privado do SUAS em Juiz de Fora na cena contemporânea.

Por meio dessa estruturação selecionamos leis, decretos, resoluções, manuais, organogramas, portarias e relatórios de gestão referentes à política de assistência social em Juiz de Fora de modo a impetrar o aporte necessário que nos permitissem compreender a gestão do SUAS na cena contemporânea. Sob essa direção, partimos para a interpretação do material empírico, onde buscamos identificar e analisar o conteúdo impresso no conjunto de documentos obtidos fazendo a interlocução desses com o referencial teórico delineado nos dois primeiros capítulos. Assim, seguimos o caminho descrito por Vargas em menção ao pensamento de Calado e Ferreira (2005):

A análise de conteúdo pode considerar-se como um conjunto de procedimentos que têm como objetivo a produção de um texto analítico no qual se apresenta o corpo textual dos documentos recolhidos de um modo transformado. Essa transformação do corpo textual pode ocorrer de acordo com regras definidas e deve ser teoricamente justificada pelo investigador através de uma interpretação adequada (CALADO E FERREIRA apud VARGAS, 2012, p.27).

Destarte, para analisar a organização institucional da política de assistência social entendida, necessariamente, enquanto recurso/meio para alçar determinada finalidade examinamos os documentos buscando suscitar se a organização das ações foram estruturadas de forma a facilitar os canais de participação da população ou se manteve no sentido stricto sensu de gestão entendida como a parte responsável pelo planejamento da política. Nessa direção, a interpretação do material empírico realizou o esforço de identificar nos documentos os parâmetros balizadores da gestão, quais sejam: *eficiência* afiançada como a melhor forma de se fazer algo com os recursos disponíveis (TENÓRIO, 1997); *eficácia* que se refere ao cumprimento de objetivos determinados (TENÓRIO, 1997) e a *efetividade* considerada enquanto a capacidade de atender às expectativas da sociedade (TENÓRIO, 1997). Evidentemente ao analisar o conteúdo dos documentos com bases em tais parâmetros, problematizamos os mesmos a partir da postura em favor do caráter público das ações e em prol do aprofundamento de direitos das classes subalternas.

Posto isso e considerando que a organização arquitetada pós-reforma tem seguido a tendência geral de combinar burocracia monocrática e flexibilização gerencial para a área das políticas sociais, ao pensar esses parâmetros de eficiência, eficácia e efetividade realizamos o processo de interpretação dos documentos, no que se refere a organização institucional administrativa do SUAS, guiado por algumas indagações: As reformulações engendradas no período de 2009 a 2014 imprimiram uma definição mais clara de competências no âmbito do

SUAS em Juiz de Fora? A gestão municipal buscou edificar os pontos de avanços apontados pelos marcos regulatórios do SUAS ou promoveu uma continuidade na direção impressa no primeiro momento de implantação do SUAS local? Quais foram os pontos de tensão, isto é, consolidação de direitos X revés neoliberal, na estruturação mais recente do SUAS em Juiz de Fora? Quais foram os princípios e finalidades que conduziram a gestão da política de assistência social na estruturação mais recente do SUAS? Houve um isolamento dos cargos do auto escalão ou as mudanças mais recentes buscaram imprimir maior horizontalidade as formas de interlocução na gestão da política de assistência social municipal?

Além disso, uma questão apreendida, por meio dos documentos, consistiu na investigação quanto à forma como a gestão da política de assistência social em Juiz de Fora no período mais recente (2009-2014) estruturou o quadro de recursos humanos, onde fizemos quatro questionamentos centrais: Houve avanços na direção prevista pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS)? Foi fortalecido o caráter público dos seus servidores ou seguiu-se a tendência de flexibilização das relações trabalhistas? Garantiu-se um quadro efetivo de funcionários de modo a garantir a continuidade das ações? Quais os critérios de seleção balizaram a incorporação do corpo de funcionários e dos cargos comissionados?

Ao analisar os documentos, existiu ainda outra questão de extrema relevância no que diz respeito à especificidade da política de assistência social local referente à complexa intercessão entre o público e o privado. Devemos nos lembrar nesse ensejo que desde meados de 1990 a contrarreforma administrativa possibilitou novas formas de apropriação do público pelo privado, incorporando cada vez mais as bases racionais-legais. Além disso, e para tornar o contexto de investigação ainda mais confuso, foi necessário articular, durante a análise do objeto, a histórica imbricação (SOUZA FILHO, 2011) existente entre a política de assistência social municipal e a AMAC. Por isso mesmo, nossa análise dos documentos buscou responder as seguintes inquietações: Houve mudanças na forma de interação entre PJJ e AMAC no contexto mais recente do SUAS? Houve crescimento quantitativo e qualitativo da responsabilidade do poder público na execução das ações do SUAS local nos anos mais recentes? Como está de uma forma geral a interação da PJJ com as entidades conveniadas? Como o Conselho Municipal de Assistência Social em Juiz de Fora se articulou nessa discussão da responsabilidade pública das ações e a relação convenial?

Tais indagações corroboraram para a interpretação do material empírico nos possibilitando chegar a última etapa da pesquisa que consistiu na organização, sistematização e exposição da análise documental realizada. Cabe esclarecer que este momento final

envolveu a “viagem de retorno” (MARX, 1996), a fim de identificar se as categorias formuladas correspondiam às relações fenomênicas. De acordo com Garandy (1967), esta fase constitui-se na *Verificação* do método, ou ainda em Kosík (1976, p.45), expressa o “[...] movimento circular em que a investigação parte dos fatos e a eles retorna” (KOSÍK, 1976, p.45). Desse modo, fomos construindo progressivamente um conhecimento científico capaz de acumular elementos que nos possibilitasse gradualmente compor o material que ora apresentamos. Entrementes, devemos lembrar ao leitor que este ato de conhecer o objeto é sempre aproximativo e nunca absoluto, o que nos impõe o instigante desafio da investigação contínua para acompanhar a complexidade, dinamicidade e processualidade que permeia a realidade social.

Em síntese, foram com essas mediações que nos propomos a refletir sobre o SUAS na realidade local, no intuito de aguçar o debate num sentido mais amplo. Logo, compreendemos que o detalhamento do processo de conhecimento adotado e os procedimentos metodológicos utilizados contribuíram significativamente para o direcionamento, a condução e os resultados obtidos a partir da pesquisa e análise dos documentos, onde buscamos constantemente primar pelo rigor científico em cada etapa avançada. Feito, portanto, o caminho metodológico pelo qual percorremos o processo de análise desta dissertação, tratamos de adentrar na exposição dos dados propriamente dito, partindo primeiramente para a apresentação do cenário da pesquisa, isto é, a caracterização do município de Juiz de Fora.

3.2 – Breve caracterização do município de Juiz de Fora

Antes de incidirmos à análise dos dados, consideramos pertinente alçar breves contornos acerca das características gerais do município de Juiz de Fora a fim de apresentar ao leitor alguns traços elementares da constituição da realidade local e que contribuem para articular as determinações mais universais desta cidade mineira as singularidades que compõem o lócus de nossa pesquisa, qual seja: a organização contemporânea do SUAS.

Historicamente, cabe situar que a cidade de Juiz de Fora foi originária do povoado de Santo Antônio do Paraibuna e elevada a categoria de Município em 1850. Seu crescimento se deu às margens do Caminho Novo que foi criado no século XVIII – no período da mineração aurífera – para ligar a região das minas ao estado do Rio de Janeiro. Vale destacar que, no

final do século XIX, a abertura da estrada União e Indústria (primeira rodovia do Brasil pavimentada pelo processo de macadame) e a construção da Ferrovia D. Pedro II introduziram o município como um importante polo para dinamizar o comércio de café, o que conferiu à então cidade de Juiz de Fora, o *status* de “Manchester Mineira”.

Ainda nessa mesma época a construção da Usina Hidrelétrica de Marmelos (a primeira da América Latina) se tornou o maior empreendimento da cidade o que propiciou um período de grande desenvolvimento econômico. Assim, a energia elétrica e o transporte facilitado atraíram para Juiz de Fora investimentos em diferentes setores, especialmente no ramo da indústria têxtil, fazendo com que a cidade se destacasse na Zona da Mata Mineira como um dinâmico centro econômico, político, cultural e social. Além disso, a chegada do telégrafo, da imprensa, dos bancos, dos bondes e o trabalho dos imigrantes italianos colaboraram para que cidade se tornasse a mais importante de Minas Gerais.

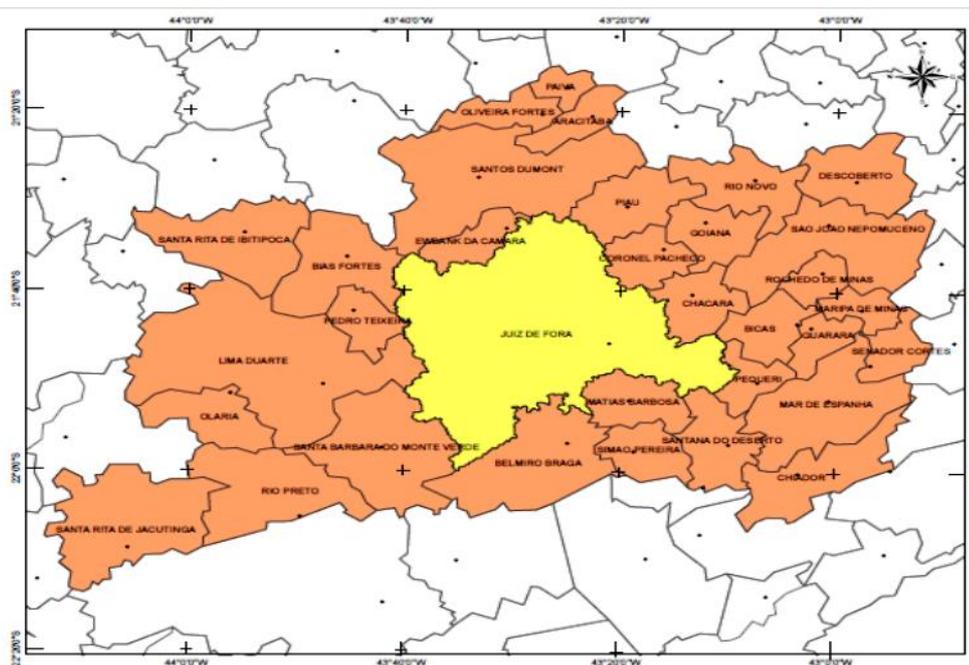
Entretanto, dada às transformações conjunturais das últimas quatro décadas ocorreu o paulatino desmantelamento da economia local fundamentada na indústria, fazendo com que paralelamente se configurasse uma outra forma de manutenção da economia na cidade, baseada maciçamente na prestação de serviços. Portanto, podemos afirmar que tais incidências permitiram o redesenho do perfil do município de Juiz de Fora, que marcado – desde sua origem – eminentemente pelas relações capitalistas (visto que a cidade não teve um surgimento agrário tal como ocorreu no âmbito nacional), possibilitou um intenso movimento de urbanização e que hoje compõe o crescimento de setores profissionais liberais e de uma pequena burguesia urbana. Somado a isso devemos acrescentar que desde a década de 1990, a cidade tem sido referência na região, principalmente no que refere à saúde e educação, formando a construção de um grande complexo de serviços privados.

Como mencionado acima, Juiz de Fora se localiza na Mesorregião Geográfica da Zona da Mata Mineira e se configura como a cidade polo desta região, sendo considerada pelos dados censitários como de médio porte, cuja extensão territorial totaliza uma área de 1.435,664 km². O município está situado a sudeste da capital do Estado de Minas Gerais – Belo Horizonte – com distância de 272 km e sua posição geográfica é bastante privilegiada e estratégica, pois, de acordo com o site oficial da PJJ, Juiz de Fora está próxima de importantes metrópoles urbanas, como Rio de Janeiro (184 Km) e São Paulo (506 Km), o que a torna um local atrativo para investimentos. Segundo os dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a cidade possuía – na época do Censo Demográfico 2010 – 516.247 habitantes, sendo desses, 510.378 residentes em área urbana e 5.869 em área rural. Vale ressaltar que do total dessa população identificada, em 2010,

47,27% eram homens e 52,73% mulheres. Além disso, a cidade é a quarta mais populosa do estado, apresentando uma densidade populacional de 360,42 habitantes por km², e a estimativa do IBGE para o ano de 2014 era que o município atingisse o número de 550.710 habitantes.

Em relação aos municípios limítrofes a Juiz de Fora, o site oficial da PJJ informa que a *Norte* localizam-se os municípios de Ewbanck da Câmara e Santos Dumont; a *Nordeste* Piau e Coronel Pacheco, a *Noroeste* Bias Fortes; a *Leste* Chácara e Bicas; a *Sul* Matias Barbosa e Belmiro Braga; a *Sudeste* Pequeri e Santana do Deserto; a *Sudoeste* Santa Bárbara do Monte Verde e, no último ponto cartográfico, a *Oeste*, estão as cidades de Lima Duarte e Pedro Teixeira, conforme disposto no Mapa 01:

MAPA 01
Municípios Limítrofes a Juiz de Fora

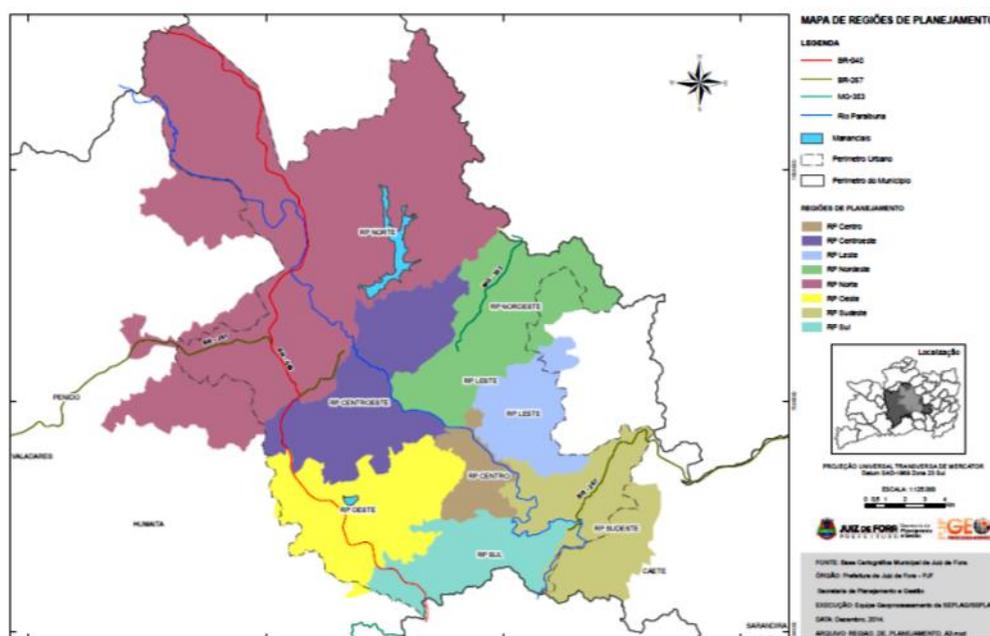


*Fonte: Site Oficial PJJ/Secretaria de Planejamento e Gestão/ Plano Diretor.

Aprofundando essa caracterização do município é importante destacar também a construção do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU)⁶⁸ de Juiz de Fora, regulamentado pela Lei nº9.811/2000. Assim, por meio deste plano, se instituiu a divisão da cidade nas denominadas Regiões de Planejamento (RP), que passaram a compor os diferentes níveis de ordenação territorial do perímetro urbano municipal, conforme demonstrado pelo Mapa a seguir:

MAPA 02

Regiões de Planejamento do município de Juiz de Fora segundo PDDU/2000



*Fonte: Site Oficial PJF/Secretaria de Planejamento e Gestão/ Plano Diretor.

No que tange a rede de infraestrutura, um estudo realizado através da parceria do Centro de Pesquisa Social-UFJF (CPS-UFJF) com a PJF avaliou que a cidade dispõe de uma boa qualidade e com grande alcance, sendo que desde os anos de 1970, observa-se um processo contínuo de ampliação das redes de energia elétrica, água, saneamento, limpeza, pavimentação e transporte público, ao lado do crescimento mais recente da telefonia. Segundo

⁶⁸A Constituição de 1988, em seu art. 182, § 1º, ao tratar da Política Urbana, imputa aos municípios com mais de 20 mil habitantes a elaboração e aprovação, pela Câmara Municipal, do denominado Plano Diretor. Nesse sentido, o referido plano tem a função de instrumentalizar a política de desenvolvimento e expansão urbana contendo princípios e regras orientadoras na construção e utilização do espaço urbano. Portanto, enquanto um plano urbanístico por natureza deve partir do diagnóstico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade e de sua região.

dados de 2010 do Atlas do Desenvolvimento Humano (ADH), encontram-se praticamente universalizados os atendimentos das demandas por: energia elétrica (99,77%), água (97,98%), esgotamento sanitário (98,48%) e limpeza urbana (99,13%). Tal cobertura é resultado do grande volume de investimentos públicos realizado nos anos de 1980, mas que não tem se mantido na mesma proporcionalidade nas últimas décadas. Desse modo, identifica-se que a cidade segue a mesma tendência nacional de redução do Estado e ampliação das áreas de interesse do capital, onde Juiz de Fora – desde o final dos anos de 1990 – tem buscado atrair investimentos privados. Dois exemplos marcantes foram à instalação da Mercedes Benz em 1999 e mais recentemente o Shopping Independência que, inclusive, foi alvo de intensos debates sobre os impactos ambientais na área de sua construção.

No tocante aos aspectos demográficos, o Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD) informa que entre 2000 e 2010, a população de Juiz de Fora cresceu acima da média nacional, correspondendo a uma taxa de 1,23%, enquanto no Brasil essa média anual ficou equivalente a 1,17%. Por outro lado, verificou-se uma sutil queda na taxa de urbanização que em 2000 era de 99,17% e, em 2010, passou para 98,86%. Já em relação à estrutura etária, constatou-se que 19,45% dos habitantes possuíam menos de 15 anos; 71,31% entre 15 a 64 anos e 9,25% 65 anos ou mais, sendo que dentre os anos de 2000 a 2010 verificou-se um aumento na taxa de envelhecimento de 1,83%. Nesse sentido, um aspecto que chama atenção é que o município tem acompanhando a tendência geral do Brasil e tem registrado uma redução na proporção de jovens entre 0 e 14 anos (em 1991 esse perfil totalizava 28,19% da população do município), enquanto que a população com 65 anos ou mais cresceu de modo expressivo (visto que em 1991 equivalia a apenas 6,04% da população total de Juiz de Fora). De qualquer forma interessa destacar que, ao observamos o perfil etário da cidade, temos que a população que não está economicamente ativa representa quase um terço da ativa, o que certamente incita planejar uma rede de serviços socioassistenciais com especial destaque para as demandas referentes a crianças e adolescentes, bem como para os idosos.

Concernente à educação no município, os dados elencados apontaram bons resultados, onde a proporção de crianças de 5 a 6 anos na escola foi de 95,61%, em 2010 e, para a faixa etária de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental, a proporção foi de 88,56%. Quanto à idade de 15 a 17 anos, fase com maior incidência de evasão escolar, o ADH identificou que os jovens nesta faixa etária com ensino fundamental completo foi equivalente a 63,45%; já a proporção de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo

correspondeu a 50,03% e, por fim, o estudo indicou que 25,28% dos jovens adultos de 18 a 24 anos cursavam o ensino superior em 2010. Outro indicador avaliado pelo ADH para a educação foi a variável da expectativa dos anos de estudo, demonstrando que em Juiz de Fora esse número passou de 9,83 anos em 2000 para 9,91 anos em 2010 e, dessa forma, ultrapassou a média do Estado que era de 9,16 anos e foi para 9,38 anos.

Na análise em relação à escolaridade da população adulta, os dados demonstraram que, dentro desse mesmo período exposto acima, Juiz de Fora passou de 51,79% para 64,97%. Somado a isso o ADH pontua que, em 2010, o nível de escolaridade da população municipal com 25 anos ou mais de idade era o seguinte: 3,92% era analfabeta (Brasil:11,82%); 61,27% tinham o ensino fundamental completo (Brasil: 50,75%); 45,85% possuíam o ensino médio completo (Brasil:35,83%) e 17,40% o superior completo (Brasil:11,27%). Traçando um paralelo dos percentuais encontrados na cidade com os níveis nacionais é possível observar que Juiz de Fora possui índices significativamente satisfatórios. Provavelmente um fator que contribui para essa questão se deve a ampla rede de estabelecimentos escolares tanto públicos como particulares, inclusive na zona rural, com a presença das escolas municipais, permitindo um acesso mais facilitado até a conclusão do ensino fundamental.

No âmbito econômico, os dados apresentados pelo IBGE indicam que o setor de serviços continua tendo a maior representação dentro do ramo de atividades no município, equivalendo a R\$6.217.420,00 do valor adicionado bruto dos serviços a preços correntes. Em segundo lugar, o centro de estudos destaca a indústria com R\$2.175.847,00 (envolvendo atividades como: produtos têxteis, fabricação de alimentos e bebidas, artigos de vestuário, mobiliário, metalurgia, dentre outros) e, em terceiro, com ínfima expressividade, segue a agropecuária com R\$36.958,00. Essa disparidade das atividades também é verificada ao se observar os dados referentes à renda mensal domiciliar per capita nominal, cujo valor médio total perfaz a quantia de R\$885,00. Porém, ao se traçar um comparativo da renda mensal dos domicílios urbanos e rurais denota grande diferença, visto que no primeiro o valor médio é de R\$890,00, enquanto no segundo (que envolve maciçamente as atividades de agropecuária) se constata um valor inferior a metade deste, equivalendo à quantia de R\$431,00.

Em relação ao trabalho os dados do ADH indicam que em 2010, das pessoas ocupadas na faixa etária de 18 anos ou mais no município, 2,63% trabalhavam no setor agropecuário, 0,23% na indústria extrativa, 11,42% na indústria de transformação, 8,24% no setor de construção, 1,09% nos setores de utilidade pública, 17,17% no comércio e 53,73% no setor de serviços. Por sua vez, a taxa de atividade da população de 18 anos ou mais (ou seja, o

percentual dessa população que era economicamente ativa) passou de 64,19% em 2000 para 66,51% em 2010. No tocante a posição dessa população ocupada os dados apontam, ainda, que nesse mesmo ano 55,13% eram empregados com CTPS assinada; 12,56% empregados sem CTPS assinada; 7,17% do setor público, 19,91% trabalhadores por conta própria e 3,57% empregadores, sendo que no geral encontrou-se 73,74% pessoas com 18 anos ou mais em ocupação formalizada. Ao mesmo tempo, a taxa de desocupação das pessoas acima de 18 anos (ou seja, o percentual da população economicamente ativa que estava desocupada) passou de 13,47% em 2000 para 7,45% em 2010.

Dentro desse estudo uma questão também abordada, foi à proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita mensal inferior a R\$ 140,00, demonstrando que ocorreu uma queda, onde em 2000 estes perfaziam 10,66% e em 2010 passou para 5,48%. Já quanto à situação de extrema pobreza, isto é, famílias com crianças até 14 anos de idade e que possuíssem renda igual ou inferior a R\$70,00 per capita mensal, o ADH verificou que o percentual de 2010 caiu pela metade se comparado ao de 2000, pois os dados mais recentes apontaram para a existência de 2,13% famílias em extrema pobreza, enquanto no início da década estas perfaziam 4,79%. Quando analisado o percentual de pessoas vulneráveis a pobreza devido à privação do trabalho e renda, identificou-se que em 2010 17,73% da população de Juiz de Fora estavam nessa condição, sendo que em 2000 este valor correspondia a 29,40%. Entretanto, quanto à evolução da desigualdade de renda entre 2000 a 2010, observou-se poucas alterações, pois em 2000 o Índice de Gini⁶⁹ era de 0,57 e em 2010 passou para 0,56, correspondendo a uma taxa mediana de desigualdade.

Nesse ínterim, devemos acrescentar a esses dados que apontam para uma redução na pobreza relativa no município, a intensificação dos programas de transferência monetária nesta última década, e que, certamente, trouxeram alguma melhoria para a parcela da sociedade que vive em condições mais aviltantes. Contudo, também é preciso salientar que a incidência dessas transferências para as famílias pobres em nada mudou a configuração da concentração de renda, como aponta o próprio índice de Gini. A título de elucidação desse panorama dos benefícios sociais no município, apresentamos a evolução das duas principais formas de transferência monetária na última década. Dessa forma, segue abaixo a Tabela A e o Gráfico 1 com a evolução do Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC):

⁶⁹É um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que 0 (zero) representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda e o valor 1 (um) significa completa desigualdade.

TABELA A

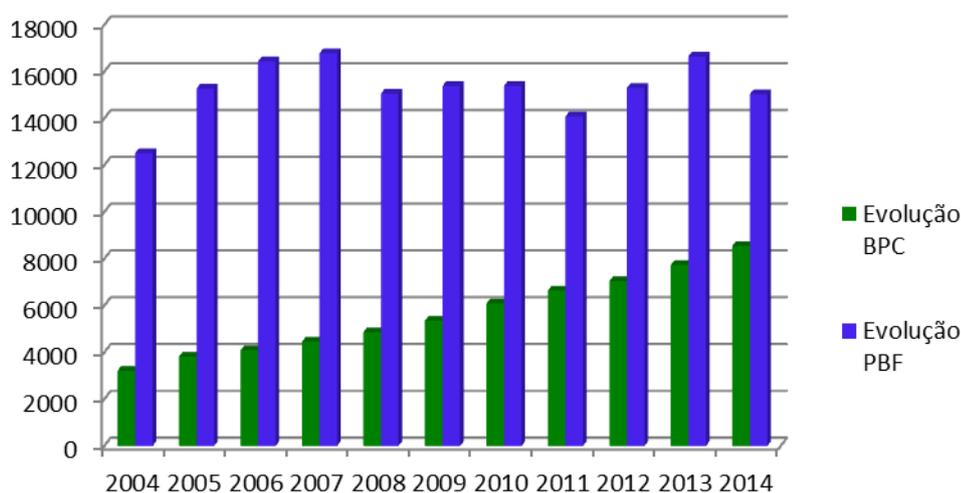
Evolução do quantitativo de beneficiários do PBF e BPC em Juiz de Fora

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Evolução BPC	3215	3820	4088	4462	4862	5354	6084	6643	7048	7734	8544
Evolução PBF	12.510	15280	16440	16780	15060	15380	15390	14080	15300	16650	15030

*Fonte: MDS/ Secretaria de Gestão e Avaliação da Informação (SAGI)/ Matriz de Informação Social.
Elaboração própria.

GRÁFICO 1

Evolução do quantitativo de beneficiários do PBF e BPC em Juiz de Fora



*Fonte: MDS/ Secretaria de Gestão e Avaliação da Informação (SAGI)/ Matriz de Informação Social.
Elaboração própria.

Partindo então para o incremento de outros indicadores sociais da realidade local é oportuno registrar que, com base nas informações disponibilizadas pelo ADH, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal⁷⁰ (IDHM) de Juiz de Fora é considerado alto. De acordo com o referido Atlas, o IDHM da cidade era 0,778, em 2010, sendo que em 2000 este valor equivalia a 0,703. Decompondo esse índice nos seus três marcadores de referência, temos que a dimensão que mais contribuiu para o aumento do IDHM foi a Longevidade

⁷⁰ De acordo com Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta por três dimensões de indicadores: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1, sendo categorizado do seguinte modo: Muito Baixo (valores: 0,000 – 0,499); Baixo (valores: 0,500 – 0,599); Médio (valores: 0,600 – 0,699); Alto (valores: 0,700 – 0,799) e Muito Alto (valores: 0,800 – 1,000). Portanto, quanto mais próximo a 1 maior melhor o IDHM da localidade analisada.

(0,844), seguida da Renda (0,784) e da Educação (0,711).Desse modo, em 2010, a cidade ocupava a posição 145 em relação aos 5.565 municípios do Brasil, sendo que desses 2,59% estão em situação melhor e 97,41% estão em situação igual ou pior. Em relação aos 853 outros municípios de Minas Gerais, Juiz de Fora ocupa a 7ª posição, sendo que 6 municípios (0,70%) estão em situação melhor, quais sejam, Nova Lima, Belo Horizonte, Uberlândia, Itajubá, Lavras e Poços de Caldas; enquanto 847 (99,30%) estão em situação pior ou igual.

Não obstante, apesar de todos os dados da cidade estarem acima da média nacional segundo o PNUD, dentro desta configuração social de Juiz de Fora, consideramos pertinente reter as alusões de Defilippo (2012, p. 89 - 90) que nos informa:

Nos anos de 1996 e 2000, sob direcionamento do Plano Diretor, procurou-se detectar as carências sociais no Município, e, através de categorização, especificou-se as “áreas de especial interesse social” (AEIS). Estas áreas são aquelas que apresentavam alguma “subnormalidade” ou carência específicas de um conjunto de serviços e condições gerais de vida, como falta de infraestrutura básica, acesso à saúde e educação, regularização fundiária e outros. Em 2006, estudo realizado pelo Centro de Pesquisas Sociais (CPS), juntamente com Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora (EMCASA) e Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica (SPGE), indicou a existência de 144 áreas na cidade com “subnormalidades” e alto potencial de intervenção, sendo que destas, 141 pertenciam à zona urbana. Mesmo tendo em vista as particularidades de cada área, detectou-se que as AEIS em Juiz de Fora têm características muito próximas, ou seja em termos socioeconômicos, geográficos ou de infraestrutura. Estes estudos ainda indicaram que todas as áreas detectadas demonstram uma frágil situação socioeconômica, visto que a renda da maioria da população ali residente estava entre 0 a 3 salários mínimos. Ou seja, mesmo tendo um elevado IDH, grande parte (aproximadamente 73 mil, equivalente a 14%) da população juiz-forana – e note-se, maioria residente nas AEIS - sobrevive com poucos recursos e precária qualidade devida (CPS, 2008).

Logo, os dados expostos demonstram que apesar de se configurar como cidade de grande porte e polo da região da Zona da Mata Mineira, desfrutando de certa qualidade de vida, Juiz de Fora também deixa latente suas relações contraditórias inerentes a totalidade das relações capitalistas globais. Desta forma, essa breve incursão pela caracterização geral do município tem por objetivo demonstrar que embora estejamos tratando de uma cidade com indicadores oficiais positivos, carece dar visibilidade a parcela da população mais espoliada por esse processo do progresso local. Isso implica refletir sobre o tipo de planejamento necessário para essas áreas fragilmente identificadas pelo PDDU, mas que não pode se resumir as ações pontuais direcionadas a elas e nem por elas, sendo preciso envolver as demandas coletivas por um outro prisma de gestão.

Em vias de finalização, é nesta direção que consideramos pertinente introduzir as discussões sobre a política de assistência social na cidade, cujo desenvolvimento histórico contribuiu para obscurecer essas disparidades urbanas e que, no contexto atual, tem como desafio construir uma nova relação da população com o território e com o conjunto articulado das demais políticas sociais. Enfim, refletir sobre o SUAS na perspectiva democrática envolve saber que tipo de cidade queremos e como tal é uma questão que não pode ser dissociada de saber que tipo de vínculos sociais, relacionamentos com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos nós desejamos (HARVEY, 2013).

3.3– Contextualização da Política de Assistência Social no município de Juiz de Fora

Para compreendermos o SUAS na cena contemporânea se faz necessário preliminarmente tracejarmos os aspectos mais elementares do desenvolvimento da política de assistência social no município, a fim de desnudar os nexos causais existentes entre os elementos do passado e que, em alguma medida, se reproduzem no presente. Posto isso, cabe situar que, historicamente, a organização institucional pública da assistência social em Juiz de Fora data do início dos anos setenta e perpassou diferentes direcionamentos de planejamentos nesses últimos quarenta anos. Tal condução se deve tanto ao fato da falta de normatizações nacionais que contribuíssem para a estruturação de um arcabouço burocrático público para a área da assistência social municipal quanto de uma proposta local capaz de delinear diretrizes e princípios para a sua execução público-estatal.

Assim sendo, temos que foi durante o governo de prefeito Itamar Augusto Cautiero Franco (1972-1974) que ocorreu a criação da primeira organização constituída pela gestão do município, a então denominada Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social (STBES) em 1973. Segundo Ferreira (2007), este órgão pertencente à administração direta tinha como competências: promover um levantamento da força de trabalho do município, incrementando seu aproveitamento nos serviços e obras municipais, bem como em empresas públicas ou privadas; manter convênios com órgãos públicos ou privados, visando ao aprimoramento e a especialização da força de trabalho urbana e rural; criar condições para a ampliação do mercado de trabalho do município; executar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Municipal de Trabalho e Bem-Estar Social (COMTRABES); prestar atendimento e

assistência social à comunidade, estabelecendo convênios com entidades assistenciais de natureza pública ou privada; realizar estudos sobre problemas sociais do município, para fundamentar a ação do Governo Municipal e coordenar a aplicação de recursos sociais.

Frente às competências afianças pela STBES é possível constatar que desde os primórdios de sua execução na agenda pública, a assistência social foi introduzida pela via do “mix” público/privado para o desenvolvimento das ações. Devemos acrescentar, nesse ínterim, os estudos desenvolvidos por Defilippo (2012) onde localizamos a informação de que essa relação entre o Estado e as organizações da sociedade civil – seja na modalidade de instituições, fundações, associações e demais entidades – datam de fins do século XIX, ainda que nesse período, essas relações não tivessem qualquer organização formal. O Instituto Metodista Grambery, por exemplo, fundado em 1889, é a mais antiga organização inscrita no Conselho Municipal de Assistência Social de Juiz de Fora (CMAS/JF).

De acordo com a autora “até a data de 1973, quando da criação da STBES, 43 entidades privadas prestavam serviços à população juiz-forana (DEFILIPPO, 2012, p. 93)”, confirmando o fato de que até então a assistência social não era política social pública no município. Ainda sim, cabe salientar que a constituição da STBES não extinguiu o fato de que prevaleceu historicamente o crescimento de instituições e entidades de caráter benemerente, religioso e filantrópico no atendimento às mazelas da questão social local. Corroborando com essas assertivas, Ferreira (2007) pontua que, dessa forma, a constituição pública da assistência social em Juiz de Fora não se destinou, nesse primeiro momento, diretamente à população se atendo mais especificamente a introdução de mecanismos de apoio às organizações da sociedade civil.

Em relação à organização institucional da STBES temos que a mesma era composta pela Seção de Expediente; o Conselho Municipal do Trabalho e Bem-Estar Social (COMTRABES) e possuía dois departamentos: o Departamento do Trabalho responsável pela Divisão de Recrutamento, Treinamento e colocação de mão-de-obra: serviço de estatística e cadastramento; e o Departamento do Bem-Estar Social que tinha sob sua incumbência a Seção de coordenação de recursos sociais: serviços de Assistência Social. No tocante ao COMTRABES os registros evidenciam que seus membros eram “escolhidos pelo órgão gestor entre representantes dos órgãos trabalhistas e pessoas de notória atividade no campo da promoção social” (FERREIRA, 2007, p.77). Os integrantes deste conselho tinham a função de ajudar na resolução dos problemas identificados pela STBES no sentido de melhorar a prestação de serviço. O COMTRABES também exercia a função de orientação nas ações com

aplicação de recursos do poder público e executava/fiscalizava os programas em parceria com entidades privadas.

Nota-se, portanto, que a configuração originária da assistência social em Juiz de Fora tinha semelhança considerável aos parâmetros nacionais, até mesmo, no que se refere ao seu atrelamento com o trabalho e com o campo da filantropia. Assim, verificamos aqui os nítidos traços das discussões realizadas acerca do desenvolvimento da política social no Brasil e sua íntima articulação com a concepção de cidadania regulada e/ou meritocrática, onde o papel da assistência deveria consistir em disciplinar/adequar para o trabalho ou, no caso daqueles considerados “inaptos” ao trabalho, deveria ser palco das ações de caridade (MESTRINER, 2001). Entrementes, na década de 1980 ocorreram grandes mudanças no âmbito da assistência social local, fazendo com que no decorrer dos anos de 1983 a 1988, sob a administração do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) acontecesse um novo reordenamento das funções da STBES. Este período marcou, então, na agenda pública uma preocupação direcionada, predominantemente, aos programas sociais, mutirões, atendimentos emergenciais na área de habitação, enfim, às circunstâncias de abandono e pobreza.

Dentro desse contexto, concentrou-se na Secretaria de Governo, através do Grupo de Ação Comunitária (GAC), a aglutinação de vários trabalhadores da assistência social na cidade com o ideal de voluntariado e de participação social, visando algumas soluções para os problemas sociais locais. Tal condução embasada nos grupos de solidariedade, organizados por entidades populares de apoio as creches, escolas, habitação e distribuição de energia elétrica e assistência social, culminou na criação, por parte da gestão municipal, da Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC) em janeiro de 1985. À luz das contribuições de Ferreira (2007, p.78-79), vejamos que o imbróglio entre essa instituição e a PJJ se deu desde sua origem:

Inspirado na disseminação da ideia do voluntariado, da ação dos grupos comunitários e da participação social, como solução para os problemas sociais, **o governo municipal cria a Associação Municipal de Apoio Comunitário – AMAC em 1985, uma associação civil, nutrida pelo dinheiro público, para atacar os problemas da pobreza e da falta de infraestrutura dos bairros de Juiz de Fora.** (grifos nossos) O primeiro Superintendente foi o irmão do então prefeito, o que configura seu caráter comprometido e clientelista (...). Os resultados iniciais foram positivos, se considerarmos que foi através desta instituição que nasceu o Programa de Creches em Juiz de Fora, que conseguiu ser concretizado contraditoriamente, sempre com o privilégio das vias informais com iniciativas direta e imediatas de execução. **De certo modo, “uma providência pioneira na área de desestatização da Assistência”, sempre, entretanto, com recursos públicos, o que revela muitas contradições** (grifos nossos)(...). Assim,

desde então o principal órgão responsável pelo atendimento às demandas da assistência social pública no município de Juiz de Fora é a Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC).

Desse modo, conforme assevera Toledo (2010) a AMAC formou-se a partir de uma conotação híbrida, pois se na sua lei de sua criação era considerada como uma associação civil, paralelamente e paradoxalmente, cabia a PJF responder subsidiariamente pelas obrigações dessa instituição. Assim, o texto da Lei n.º 6.624 de 01º de novembro de 1984 introduziu a ambivalência entre planejamento/execução, bem como obscureceu a relação público/privado para a gestão pública da política de assistência social, o que dificulta, ainda nos dias atuais, um alinhamento mais consistente do SUAS nesta realidade local. Sob essa acepção, destacamos abaixo os principais trechos desta regulamentação e que nos ajudam a compreender essa particular conformação da assistência social juiz-forana:

LEI N.º 6624 - de 1º de novembro de 1984.

Autoriza o Município de Juiz de Fora a contratar, com as pessoas que menciona a constituição de associação civil e dá outras providências. A Câmara Municipal de Juiz de Fora aprova e eu sanciono a seguinte Lei: Parágrafo Único - A associação a que se refere o artigo, denominar-se-á ASSOCIAÇÃO DE APOIO COMUNITÁRIO (AMAC).

Art. 5.º - À ASSOCIAÇÃO MUNICIPAL DE APOIO COMUNITÁRIO (AMAC) deverá:

I - ter, por sede, dependências da Prefeitura Municipal, próprias ou locadas;
II - Ter, como órgão, a Assembleia Geral, a Diretoria e o Conselho Fiscal;
III - Ser administrada por um superintendente, de livre escolha de seu Diretor-Presidente, a ser contratado como empregado pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho, o qual a representará ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente.

§ 1.º - O Prefeito de Juiz de Fora deverá ser o Diretor-Presidente da associação.

Art. 6.º O Município será o único sócio a responder, subsidiariamente, pelas obrigações sociais.

Art. 9.º - A receita da associação deverá constituir-se de:

I - dotações consignadas no Orçamento do Município e de suas entidades autárquicas;
II - subvenções e transferências de outras pessoas jurídicas de direito público e de direito privado;
III - contribuições de sócios;
IV - outras rendas de qualquer natureza.

Art. 17 - A Associação Municipal de apoio Comunitário, será concedida isenção do pagamento de impostos e taxas de competência do Município (LEI N.º 6.624, 1984, p.01 - 03).

Ao observarmos os fragmentos ora descritos podemos verificar que uma das características mais instigantes em relação à AMAC é, de fato, com respeito a sua personalidade jurídica. O trecho em destaque demonstra que a instituição foi regulamentada como uma organização civil gozando, dessa forma, dos benefícios inerentes a essa condição (como, por exemplo, o disposto no art. 17º). Todavia, embora, a AMAC não integrasse o rol de entes da administração pública direta ou indireta seu financiamento e subordinação também estavam diretamente vinculados à gestão municipal. Além disso, esta configuração emoldurava um típico caso da imbricação entre patrimonialismo e burocracia (SOUZA FILHO, 2011), apresentando claros traços clientelistas dentro do aparato burocrático.

A máxima expressão dessa intercessão supramencionada foi o cargo de Diretor-Presidente da AMAC ser destinado ao prefeito, bem como o critério de laço familiar para com o executivo municipal para a ocupação do cargo de Superintendente dessa instituição. Esta característica fica ainda mais explícita quando se verifica, em toda a trajetória da associação, a presença da primeira dama em cargo de chefia ou no comando de aliados políticos dos prefeitos, como por exemplo, na época da Secretaria de Política Social (SPS) que teve como secretária Vanessa Loçasso Bejani, esposa do ex-prefeito Alberto Bejani (mandato 2005 – 2008). É interessante registrar que para reafirmar essas amarras entre PJJ e AMAC, logo após a lei de sua criação, essa instituição foi outorgada – pela Lei nº 6.789 de 06 de setembro de 1985 – como de “utilidade pública”. Avançando na compreensão do delineamento da assistência social no município, temos ainda, que desde a criação da AMAC até meados dos anos de 1990, não ocorreram grandes alterações na execução das ações, permanecendo em curso as amarras clientelistas e uso político da assistência para a construção de alianças.

Logo, foi no ano de 1996, em atendimento as diretrizes nacionais de descentralização da gestão, conforme prerrogativas da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, que ocorreu a criação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS/JF) – Lei 8.925 de 20 de setembro de 1996 – e do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) – Lei nº 8.926 de 20 de setembro de 1996. Vale ressaltar que, diferentemente do CONTRABES, que exercia um papel somente consultivo, o CMAS/JF foi instituído enquanto conselho deliberativo e controlador das ações da assistência social em suas diversas frentes de atuação. Malgrado essa estruturação de descentralização e controle social, o CMAS/JF sofreu um enviesamento na sua formatação inicial, sendo presidido no período de sua fundação até o ano de 1998 por um vereador da Câmara Municipal. Desse modo, a primeira eleição para composição dos representantes só ocorreu em 1998, momento no qual, um representante da sociedade civil assumiu a presidência do CMAS/JF.

Ferreira (2007) ao analisar esse processo da regulamentação do controle social na área da assistência social na cidade pontua que, desde 1995, passou a ser discutido o papel da AMAC e sua forma de vinculação dentro da política. Assim sendo, a existência dessa instituição no município tornou-se, na verdade um complicador, pois uma questão constante era: “a que órgão municipal deveria se vincular o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social? Visto que segundo as exigências da LOAS é necessário a vinculação destes a um órgão do Poder Executivo, para o controle da Política de Assistência Social” (BELGO, NASCIMENTO e ARANTES apud FERREIRA, 2007, p.84). Um fato a ser acrescentado nessas problematizações do controle social em Juiz de Fora foi à realização da primeira Conferência Municipal de Assistência Social, em 2001, que demarcou as iniciativas locais para as discussões sobre o redirecionamento da gestão dessa política.

Com efeito, concomitantemente a este ordenamento de Juiz de Fora no intuito de adequar à assistência social municipal a regulamentação da LOAS, também foi colocada em prática a nova organização e estrutura do Poder Executivo local. Isto é, estamos nos referindo ao processo de Reforma Administrativa⁷¹ da PJJF que trouxe vários ajustamentos para a administração pública municipal, nos descortinar dos anos 2000, dentre os quais destacamos a estrutura político-institucional materializada pela Lei nº 10.000 de 08 de maio de 2001. Tendo em vista os desdobramentos dessa reforma, não poderíamos nos furtar de trazê-la, nessa incursão histórica, pois, foi a partir dessa reconfiguração, que a AMAC foi introduzida na estrutura do aparato público, complexificando ainda mais o hibridismo já existente. Nesse sentido, o resultado dessa condução foi que a AMAC além de se beneficiar do status de associação civil sem fins lucrativos e do caráter de utilidade pública passou a compor a estrutura da Diretoria de Política Social (DPS). Nos termos do documento:

⁷¹ A Reforma Administrativa da PJJF compreendeu a gestão 2001-2005, porém teve seus antecedentes na elaboração do comumente designado *Plano JF* (Plano Estratégico para a cidade de Juiz de Fora) que teve início em 1997 baseado nas experiências de desenvolvimento local. Para detalhamento do tema consultar: 1) PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Agenda da Mudança**. Informativo da Prefeitura de Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG, 2001. 2)_____. **Reforma Administrativa – Base Legal**. Informativo da Prefeitura de Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG, 2001. 3)_____. **Plano JF**. Informativo do Plano Estratégico de Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG, 1997.

CAPÍTULO VII – DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

Art. 52 - A administração indireta do Município é o conjunto das entidades dotadas de personalidade jurídica que integram o Poder Executivo e têm funções e responsabilidades setoriais definidas, visando à melhoria do nível de bem-estar da sociedade e ao desenvolvimento econômico e social do Município. (...)

Art. 54 - As entidades da administração indireta, suas naturezas jurídicas e vinculações às Diretorias, são as seguintes:

I - Diretoria de Política Urbana:

a) Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização - EMPAV – empresa pública;

II - Diretoria de Política Social:

a) Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage - FUNALFA – Fundação Pública;

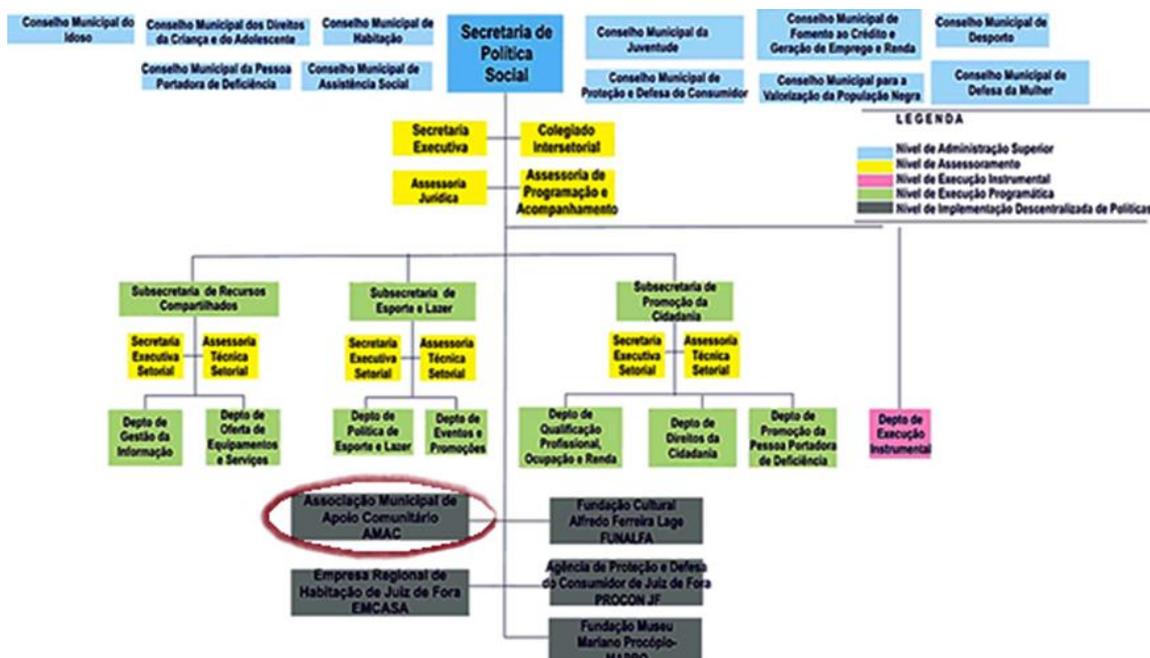
b) Associação Municipal de Apoio Comunitário – AMAC.

c) Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora - EMCASA – sociedade de economia mista (LEI Nº 10.000, 2001, p.16, grifos nossos).

Não obstante, essa constituição da DPS enquanto órgão responsável pela gestão da política de assistência social, em nada alterou a configuração previamente existente que cunhou a AMAC a função de gerir e executar centralmente as ações desta área na cidade. Segundo Toledo (2010), logo após a criação da DPS, veio à inauguração da Secretaria de Política Social (SPS), cuja mudança se deu basicamente em termos de nomenclatura, mantendo as competências de articulação e implementação das políticas sociais de educação, cultura, habitação popular, assistência social, trabalho, renda, esporte e lazer. Nota-se, portanto, neste contexto, que a assistência social, sob o pretexto de ser a “mais transversal de todas as políticas sociais” (ATLAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL apud TOLEDO, 2010) não esteve atrelada diretamente a nenhuma das instâncias da administração direta, encontrando-se dispersa em várias subsecretarias da Secretaria de Política Social, como podemos perceber através do organograma da SPS:

ORGANOGRAMA I

Secretaria de Política Social



Nesse mote, nos chama atenção tanto a dificuldade da administração pública identificar as especificidades da esfera da política de assistência social, como também nos aponta que, sob o pretexto dessa “transversalidade”, atribuiu-se a esta política um lugar secundário no rol das políticas sociais no âmbito local. Como bem observa Toledo (2010), ainda neste momento, não havia dentro da estrutura governamental uma pasta específica para a Assistência Social posto que, paralelamente, outros segmentos da política social integravam a referida secretaria. Nessa mesma trilha de análise, podemos acrescentar as alusões de Ferreira que ao analisar as competências afiançadas pelas três subsecretarias que compunham a SPS também demonstra essa pulverização das ações da assistência social. Vejamos então o conteúdo dessas subsecretarias, apresentados por Ferreira (2007, p.82-83):

→Subsecretaria de Recursos Compartilhados: tinha um papel articulador, fornecendo subsídios para a geração de dados e relatórios gerenciais os quais fundamentavam as ações da SPS. Suas competências se definiam desde a criação e coordenação de projetos, até a elaboração e coordenação de estudos em conjunto com outras secretarias, visando à melhoria e ampliação do atendimento ao cidadão. Possuía como ações diretas: o Programa Juiz de Fora Inclusiva; a administração de benefícios sociais; o Programa de Atenção à Criança e ao Adolescente e o Programa Atenção à Terceira Idade.

→ Subsecretaria de Promoção da Cidadania: realizava e executava políticas públicas objetivando a promoção do cidadão. Nela se encontravam os programas estruturantes e ações adjacentes. Suas competências consistiam em planejar, propor e coordenar programas e projetos relativos aos direitos humanos, ao combate a discriminação, à habitação popular e ao aumento da empregabilidade, com prioridade para os cidadãos vulnerabilizados e discriminados.

→ Subsecretaria de Esporte e Lazer: coordenava, planejava e executava ações direcionadas ao esporte e ao lazer. Além de suas competências relativas ao fomento do esporte e lazer no município, administrava em conjunto com a Subsecretaria de Recursos Compartilhados, prédios, centros esportivos, instalações e equipamentos destinados a eventos de lazer e a prática de esportes.

Entretanto, apesar dessa vinculação secundária e difusa, ratificada pelas competências dessas subsecretarias, cabia a SPS receber os recursos financeiros dos governos estadual e federal, referentes à assistência social, o que tornava emblemática a administração orçamentária dentro dessa estruturação. Vale lembrar que a AMAC, devido ao seu perfil jurídico de associação civil, era impossibilitada de receber diretamente estes recursos embora permanesse como o órgão gestor e executor da política. Todavia, essa frágil constituição das ações da assistência social no interior da SPS foram palco de intensos debates nos anos seguintes, visto a necessidade dos municípios se adequarem aos marcos regulatórios da PNAS/2004 e da NOB-SUAS/2005, cujos desdobramentos implicaram em mudanças substantivas na maior parte do território brasileiro. Nesse ensejo, Juiz de Fora, dado o bojo de seu processo histórico de construção da assistência social, também iniciou o movimento de implantação do SUAS, porém de forma muito peculiar. Conforme demonstra os grifos de Souza Filho *et al* (2012, p.54-55),

A Prefeitura de Juiz de Fora iniciou em 2005 uma série de atividades voltadas para a implementação do SUAS. Certamente, a existência de uma ampla rede de atendimento socioassistencial no município, liderada pelo conjunto de programas, projetos e serviços desenvolvidos pela Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC), possibilitou o desencadeamento de tais atividades. (...). Ao longo de sua existência, a AMAC, a partir principalmente do investimento de recursos públicos municipais, ampliou significativamente o seu leque de programas, projetos e serviços socioassistenciais. Assim sendo, no período em análise (2005-2008), esta organização híbrida já estava estabelecida no cenário municipal como a referência central para as questões da política pública de assistência social.

É mister registrar que anterior a essa implementação do SUAS, o município, em função do processo de reestruturação da Administração Pública através da Reforma Administrativa, já havia definido algumas prioridades para a área da assistência social. Exemplificando podemos citar a própria AMAC que, em 2001, assumiu o compromisso de iniciar o seu Planejamento Estratégico (Portaria nº06/2001) e para tanto instalou o Conselho Diretor de Planejamento Estratégico. Tal direcionamento permitiu a configuração de uma rede de atendimento na Política de Assistência Social municipal que priorizou programas na área da criança e adolescente, população de rua, idosos, famílias vulnerabilizadas, qualificação profissional, cooperativas, geração de emprego e renda e combate ao trabalho infantil. Assim sendo, nesse momento, a AMAC dispunha de:

19 unidades do Programa de Creches; 06 unidades do Programa Núcleos e Curumins; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; Programa Casa Aberta; Casa do Aconchego; AABB Comunidade; Salto para a Cidadania; 12 unidades do Programa Iniciação Esportiva; 03 unidades do Programa Municipal de Atendimento ao Adolescente; 02 unidades do Núcleo de Educação para o Trabalho; 03 unidades do Programa de Atendimento ao Cidadão de Rua; Programa de Banco de Leite Humano; e 07 unidades do Programa de Atendimento à Terceira Idade. Ou seja, a rede de atendimento em termos de número de programas, projetos e usuários atendidos, era sobremaneira exercida com a AMAC e as outras parcerias permaneceram de forma secundária (DEPILIPPO, 2012, p.100).

Destarte, até o ano de 2004, Juiz de Fora já contava com uma ampla rede de serviços socioassistenciais, iniciando assim um processo de organização dos mesmos, mas que adquiriu maior significado no ano seguinte com a implantação do SUAS⁷². A partir daí o município passou a contar também com recursos e equipamentos das diretrizes nacionais, consubstanciados na divisão dos serviços de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. Mesmo assim, é preciso salientar que este processo foi perpetrado por grandes fragilidades no que se refere ao direcionamento dessa implementação, uma vez que esta era de responsabilidade da relação SPS/AMAC, e não propriamente de um órgão da administração direta do poder público. Somado a isso, Souza Filho *et al* (2012), ao analisar a dimensão orçamentária dessas modificações instauradas, ressalta que a implantação do novo sistema não implicou em elevação dos recursos na área. Em outras palavras, era preciso adequar

⁷² De acordo com Toledo (2010) a discussão sobre a implementação do SUAS em Juiz de Fora foi estimulada pelos debates e deliberações da III Conferência Municipal de Assistência Social realizada em 2005 e pela participação do município no Encontro da União Regional dos Conselhos, nesse mesmo ano, que também contribuiu para o fomento das discussões sobre o SUAS. Assim, a autora identifica como atores principais nesse processo de discussão em torno da implementação do SUAS o CMAS e os técnicos da AMAC - mais precisamente aqueles ligados às Chefias de Departamentos.

institucionalmente a assistência social local – conforme previsto pelas normatizações (como por exemplo a instalação de CRAS e CREAS) –, mas sem uma ampliação significativa de recursos.

Emanado por essa condução o SUAS em Juiz de fora, mais precisamente os CRAS e CREAS, tiveram sua ordem administrativa desvirtuada dos parâmetros estabelecidos pela PNAS/2004, sendo moldados na mesma linha histórica do hibridismo de gestão e execução da Política de Assistência Social vigente desde 1985, formada pelo mix público (PJF)/privado (AMAC)⁷³. De qualquer modo, mesmo que enviesadamente, a implementação do SUAS, no município interferiu no planejamento e execução da assistência social juiz-forana e, nesse sentido, construímos o quadro abaixo para tecer algumas considerações sobre este momento embrionário do desenvolvimento do SUAS na realidade local:

QUADRO II

Institucionalização do SUAS em 2005 e o panorama municipal

ALINHAMENTOS DAS NORMATIZAÇÕES	DESAFIOS INICIAIS PARA O SUAS/JF:
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Focalização nos serviços oferecidos a partir das complexidades de proteção (básica, média e alta complexidade); ✓ Valores por tipo de serviços oferecidos; ✓ Responsabilidade do município pela classificação do seu porte; ✓ Territorialização através dos CRAS; ✓ Co-financiamento da assistência social pelas áreas de saúde, educação, jurídica; ✓ Padronização dos tipos de serviços; ✓ Maior valorização e discussão da área de Recursos Humanos (RH); 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Organizar sua relação com a rede convenial; ✓ Estruturar o caráter público das ações; ✓ Organizar sua rede socioassistencial por níveis de complexidade de proteção social; ✓ Articular a territorialização na perspectiva dos indicadores sociais e não na perspectiva de divisões administrativas da PJF; ✓ Iniciar o ordenamento financeiro específico da assistência e sua forma de intercessão com as demais áreas; ✓ Requerer maior profissionalização das entidades para a prestação de serviços; ✓ Articular estratégias para a questão da falta de um quadro de recursos humanos próprio do poder público e para regularizar a situação funcional da AMAC (visto que pela dual natureza dessa instituição seus trabalhadores gozavam de alguns benefícios do regime estatutário e do Regime Geral da Previdência Social);

⁷³ Esse hibridismo na formatação inicial do SUAS será melhor detalhado no item 3.6A Relação Público e Privado no SUAS em Juiz de Fora no período de 2009 a 2014.

<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistema de informação capaz de fornecer um real diagnóstico para a assistência social; ✓ Família como referência e público-alvo parametrado pela NOB, BPC e PBF. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estruturar a concepção de vigilância socioassistencial e desenvolver ferramentas locais de tecnologia de gestão para a área da assistência; ✓ Rever sua seleção de atendimento onde os critérios eram estabelecidos de acordo com cada ação, não havendo uma clara definição de quais os parâmetros balizavam a seleção do público alvo.
---	---

Sob esses preceitos das normativas nacionais se tornou cada vez mais tencionado a situação da assistência social na cidade, onde ao fazer um balanço geral, podemos observar que de 1985 até 2008, coube de fato a AMAC exercer essas ações, mesmo após as primeiras iniciativas de implantação do SUAS. Dentre essas primeiras iniciativas para a materialização do SUAS em Juiz de Fora podemos citar “[...] a proposta de implementação dos Centro de Referência de Assistência Social elaborada pela SPS e AMAC. Esta proposta foi apresentada durante a 88ª Reunião Ordinária do CMAS, realizada no dia 04/08/2005 e foi aprovada por unanimidade” (SOUZA FILHO *et al*, 2012, p.60). Assim, em 2006 foi inaugurado o primeiro CRAS, na região leste da cidade, no bairro Linhares, ficando sob responsabilidade da SPS-AMAC. Na sequência, em 2008, foram implantados mais três CRAS – em fevereiro o CRAS Norte, em agosto o CRAS Sul e em dezembro o CRAS Sudeste. “Ainda em 2008, foram inaugurados, três CREAS, dois CREAS Infância e Juventude, nas regiões centro e norte, e o CREAS Idoso/Mulher que era centralizado” (IBIDEM).

Nesse sentido, a formatação preliminar do SUAS no município esquivou-se dos desafios postos no quadro acima, não somente no que concerne a manutenção do compartilhamento da gestão SPS-AMAC, mas na própria estrutura institucional dos CRAS e CREAS. Isto é, a organização delineada não atendeu a concepção de território a partir da questão dos indicadores, seguindo a divisão administrativa e também como uma necessidade de “aproveitar” as unidades do Programa Curumim para a instalação dos equipamentos sociais. Cabe destacar que este aproveitamento se referiu a utilização dessa estrutura física para implantação dos CRAS, contrariando as prerrogativas da NOB-SUAS/2005 de que – enquanto unidades públicas – os CRAS e CREAS deveriam ter suas sedes próprias. Além disso, manteve a estrutura das ações por segmento (criança e adolescente, idosos, mulher, etc) e, dessa forma, não contemplou a perspectiva ampliada de articulação das ações no âmbito da proteção social especial. Consequentemente,

Essa configuração do CRAS/CREAS em Juiz de Fora mostra que a implantação desses institutos, além de não estruturar uma ordem administrativa pública de corte burocrático, não contribuiu para o reordenamento da lógica da política de assistência social, no sentido das orientações presentes na PNAS/2004. Sendo assim, a implementação dos CRAS/CREAS em Juiz de Fora não viabilizou um novo conteúdo para a política municipal de assistência social, nem contribuiu para a estruturação de uma ordem administrativa pública de caráter racional-legal para operacionalizar tal política (SOUZA FILHO *et al*, 2012, p.61).

Entrementes, ainda em 2007 ocorreram duas discussões marcantes para as problematizações entorno da constituição do SUAS na realidade local. Primeiramente destacamos a aprovação do Plano de Ação 2007, com o objetivo de regular e direcionar a Política de Assistência Social conforme as normativas nacionais do SUAS, principalmente, no que se refere a estruturação orçamentária (propostas, metas e prestação de contas). E, em segundo lugar, porém não menos importante, foi a realização da IV Conferência Municipal de Assistência Social, cujo tema central do debate consistiu na avaliação das primeiras etapas da execução do SUAS. Nesse sentido, as principais deliberações desta Conferência se referiram à implantação dos CRAS e CREAS (o que alavancou a implantação dos referidos equipamentos no ano de 2008 como exposto anteriormente), com vistas à efetivação dos direitos e estabelecimento de um sistema de monitoramento, acompanhamento e avaliação; busca por intersetorialidade entre as políticas públicas; aumento do controle social através da implantação da Ouvidoria Municipal de Assistência Social; capacitação e viabilização do acesso aos trabalhos e deliberações do CMAS/JF, dentre outras.

Já no ano seguinte a essas discussões, Souza Filho *et al* (2012) ressalta que ocorreu, por parte do CMAS/JF, uma maior preocupação com a questão orçamentária, enquanto Toledo (2010) em alusão as colocações de Andrade (2009) ressalta que este órgão durante os anos de 2008 e 2009 concentrou-se fundamentalmente na pauta da certificação de inscrição das entidades no CMAS/JF para pleitear recursos. Desse modo, podemos compreender as preocupações sinalizadas pelos autores devido à cobrança da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE) quanto à necessidade de adequar o quantitativo de CRAS ao porte da cidade e para promover a reorganização na forma de repasse dos recursos para a rede conveniada. Somado a isso e como decorrência deste primeiro apontamento, também nos cabe citar que havia a necessidade de imprimir maior transparência acerca do uso dos recursos do FMAS e do estabelecimento de critérios de repasse para a rede conveniada. Devemos lembrar que, nesse momento, vigorava a execução de convênios com entidades irregulares perante o CMAS/JF e até mesmo sem inscrição no referido Conselho.

Com efeito, foi somente a partir de 2009 com a mudança no Executivo municipal que esses debates travados entre os anos de 2007 e 2008 encontraram maior eloquência, onde uma das primeiras medidas do prefeito da época foi a contratação de uma equipe especializada para promover os “ajustes” necessários. Dentre esses ajustes, na tentativa de reorganização da rede socioassistencial e alteração da configuração institucional da Assistência Social em Juiz de Fora, um demarcador importante foi a criação da Secretaria de Assistência Social (SAS) em janeiro de 2009. Desse modo, podemos indicar que a instituição da SAS conformou a iniciativa mais concreta no sentido de promover os alinhamentos necessários para a materialização da gestão pública na área. Isso porque, posterior a criação da SAS, outra mudança fundamental – no campo do ordenamento do aparato público da assistência – foi a exclusão do Prefeito Municipal do cargo de Diretor-Presidente da AMAC, o que conferiu a essa instituição o status de entidade conveniada e, por conseguinte, exigiu sua reorganização interna. Nesse sentido, podemos observar que o texto da Lei nº 11.853 (2009, p.01) desvinculou administrativamente a relação entre a PJF e a AMAC:

A Câmara Municipal de Juiz de Fora aprova e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O art. 5º da Lei nº 6624, de 1º de novembro de 1984, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 5º A Associação de Apoio Comunitário – AMAC – deverá:
I- ter por sede dependências próprias, cedidas ou locadas;
II- ter como órgãos a Assembleia Geral, a Diretoria e o Conselho Fiscal;
III- ter seu Diretor-Presidente eleito entre seus associados (grifos nossos).

§ 1º Será gratuito o exercício do mandato dos membros da Diretoria e do Conselho Fiscal.

§ 2º O Estatuto disporá a respeito de sua reforma, no tocante à administração da associação”.

No bojo dessas alterações um ponto nodal para impulsionar o início dessa ruptura da gestão compartilhada entre AMAC e PJF foi certamente o questionamento realizado, em maio de 2009, pelo Ministério Público Estadual (MPE). Para esta instância judicial embora a instituição fosse legalmente denominada como uma associação civil, tal condição não eximia o fato de que a AMAC integrava a Administração Municipal e, sob essa alegação, o MPE propunha um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)⁷⁴. Assim, Toledo (2010, p.133) ao examinar a Minuta deste TAC pontua que:

⁷⁴ Maiores informações em: Ministério Público Estadual -MPE. **Minuta do Termo de Ajustamento de Conduta do Ministério Público referente ao Inquérito Civil Público n.0145.06.00014-1**. Grupo Especial de Promotores de Justiça de Defesa do Patrimônio Público (GEPP). Juiz de Fora, 2009.

O Ministério Público embasa suas conclusões a partir das seguintes evidências: financiamento através de verba municipal para contratação e pagamento de pessoal e manutenção das ações, serviços e programas; utilização das dependências e de material oficial (papel timbrado) da Prefeitura; chefia exercida pelo Prefeito Municipal; realização de objetivos públicos, bem como oferta de serviços públicos que extrapolam até mesmo o âmbito da Assistência Social, tal como educação, saúde, esporte e lazer.

Não obstante, passados seis anos, ainda está em processo na Vara da Fazenda Pública e Vara do Trabalho a natureza jurídica dessa organização, que transita entre órgão público ou privado, embora, nas duas primeiras instâncias a AMAC tenha sido dada como pública. É importante destacar que tal decisão implicaria a imediata demissão de seus funcionários e a realização de concurso público para recomposição do quadro funcional, a fim de adequar o quadro de recursos humanos da política de assistência social na cidade. Porém, a instituição recorreu alegando o impacto disso para um enorme contingente de trabalhadores e, alegando ainda, a necessidade de implicar a PJJ nos custos trabalhistas, visto que foi a própria prefeitura quem se beneficiou da utilização dessa mão-de-obra e, durante a maior parte dos anos, sem nenhum instrumento regulador mais preciso acerca dessa relação. Nessa direção, a AMAC busca nas instâncias superiores garantir sua natureza jurídica de associação pertencente à sociedade civil e aguarda decisão judicial final.

Sob essa perspectiva, atualmente, a administração da AMAC vem realizando o esforço de demonstrar um perfil de parceira – enquanto entidade conveniada – na execução do SUAS, mesmo ciente de que o hibridismo que configurou sua articulação com a PJJ é algo deverasmente complexo e que não haverá uma saída satisfatória para as todas as partes envolvidas nesse processo. Tal tentativa afiançada pela instituição fica evidenciada ao observarmos a própria apresentação institucional realizada no site oficial da AMAC, onde fica explícita a relação convenial: “Os serviços sociais prestados pela AMAC acontecem por meio de convênios com a Prefeitura de Juiz de Fora, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS) e Secretaria de Educação”. Assim, os movimentos realizados, nesses últimos anos, indicam um avanço (ainda que pequeno) no esfacelamento deste imbróglio entre AMAC e PJJ, tanto por parte da instituição no intuito de conseguir manter seu quadro de funcionários, quanto da PJJ em assumir cada vez mais a gestão da política de assistência social na cidade. Nesse ensejo, nos cabe registrar que tais discussões acerca da gestão mais recente no SUAS serão oportunamente delineadas nos próximos itens deste estudo através da análise sobre essas modificações instauradas.

Posto isso, retornamos ao ano de 2009 que, por todos esse acontecimentos ora descritos, foi notoriamente um período extremamente conturbado para o delineamento das ações do SUAS, onde as questões judiciais supramencionadas e a condução política pouco consensual e democrática, matizada neste momento, trouxe várias amarras para o desenvolvimentos das ações socioassistenciais. Ademais, é preciso situar que – pelo fato de historicamente a AMAC ter se configurado como uma estrutura de poder e, portanto, fortemente instituída, pelas gestões anteriores, de significativos privilégios e com expressivo destaque no panorama político – ocorreram grandes desgastes institucionais, até mesmo porque:

As alterações abruptas na configuração da Rede foram alvo de polêmicas e intensos debates. Durante os primeiros meses de 2009, a população usuária da assistência social vivenciou momentos de dúvidas em relação à continuidade das ações e programas executados pela AMAC e por outras entidades. Alguns programas foram extintos devido a irregularidades no repasse de recursos do FMAS à entidades não inscritas no CMAS (...), outros, que eram executados pela AMAC, foram interrompidos sob o argumento da necessidade de adequação destes à lógica do SUAS (TOLEDO, 2010, p. 113).

Dentro dessa reorganização da Rede SUAS destacou-se também, nessa época, a implantação de mais cinco CRAS, quais sejam: CRAS Centro, CRAS Oeste, CRAS Sul II, CRAS Sudeste II e CRAS Leste II. Já em 2012 houve a inauguração do CRAS Nordeste e, com uma nova equipe a frente da SAS⁷⁵ promoveu-se uma nova reorganização da proteção social básica readequando os CRAS por regionalização e área de cobertura e, dessa forma, estabeleceu-se a seguinte formatação: CRAS Oeste/São Pedro; CRAS Sul/Ipiranga; CRAS Sudeste/Olavo Costa; CRAS Sudeste/Costa Carvalho, CRAS Norte/Benfica; CRAS Leste/Linhares; CRAS Leste/São Benedito; CRAS Centro; CRAS Nordeste/Grama (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2012). Este desenho arquitetado em 2012 com a configuração desses nove CRAS permanece vigente ainda nos dias atuais, sendo que existe também um convênio firmado com o governo federal para a construção de mais dois CRAS na região norte da cidade (CRAS Santa Cruz e CRAS Barbosa Lage).

⁷⁵ Essa nova equipe se refere a Secretária Tammy Claret Monteiro que assumiu o comando da SAS em fevereiro de 2011, sendo o terceiro nome a liderar a secretaria, que passou por fortes tensões políticas entre 2009-2011. Juntamente a esta secretária a chegada do Subsecretário Thiago Campos Horta, também em 2011, contribuiu para que nos dois últimos anos dessa gestão do executivo municipal pudesse ocorrer uma continuidade das ações e uma maior estruturação da gestão pública da assistência, bem como a rediscussão sobre os alinhamentos necessários entre o SUAS em Juiz de Fora e as normativas nacionais.

Tais adequações tiveram continuidade no ano de 2013, sob o comando de uma outra equipe, devido a alteração da gestão do Executivo municipal em decorrência das eleições. Assim, cabe destacar que o ano de 2013 ficou marcado pelos ajustamentos promovidas no âmbito da proteção social especial, mais especificamente na alta complexidade, onde em março de 2013 foi anunciado o Plano de Providências para a Situação do Acolhimento Institucional. Os desdobramentos deste plano começaram a ocorrer pouco tempo depois, incidindo na formatação de um novo modelo para o acolhimento institucional de crianças e adolescentes, pautado na edificação do acolhimento em pequenos grupos por casa e com a definição da meta máxima considerando-se a faixa etária (meta de 20 crianças para atendimento na faixa etária de 0 a 12 anos e de 12 adolescentes na idade de 12 a 18 anos). A título de complementação vale ressaltar que, atualmente, as três casas na modalidade de acolhimento institucional para este público-alvo (Lar de Laura, Estância Juvenil e Vivendas do Futuro) são operacionalizadas por meio de convênio entre AMAC e PJF e as demais instituições que possuíam irregularidades foram fechadas.

Mais recentemente, no início de 2014, a SAS sofreu reconfigurações e passou a ser designada como Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS) e, diferentemente, do momento anterior, no qual a mudança da nomenclatura da DPS para SPS não implicou alterações de conteúdo, temos que esta mudança contemporânea expressou significativos ajustes, conforme veremos nos descortinar do próximo item. Por último, no encerramento dessa trajetória histórica é preciso ponderar que qualquer análise que tenha como objeto a assistência social local precisa considerar que a Política de Assistência Social em Juiz de Fora ainda passa por um grande momento de transição. Nesse sentido, é preciso deixar claro que, mesmo tendo-se um órgão gestor materializado na SDS, a AMAC ainda desempenha papel fundamental na execução desta política e, atualmente, executa atendimento a mais de 12 mil pessoas por mês, portanto, não pode ser desconsiderada e nem minimizada nesse processo.

Enfim, sabemos que, certamente, a decisão final do judiciário acarretará mudanças substantivas para os trabalhadores da área, para a concepção e prática na gestão do SUAS e para a população usuária dos serviços. De qualquer modo, julgamos imprescindível compreender em que medida as transformações realizadas nos últimos tempos contribuíram para uma perspectiva mais democrática da política de assistência social em Juiz de Fora e, por isso, nos propomos a percorrer nas próximas laudas algumas discussões elementares da gestão mais recente.

3.4– A organização institucional-administrativa do SUAS em Juiz de Fora

Frente à contextualização sobre Juiz de Fora e da exposição acerca do percurso da política de assistência social no município já temos condições de alçar os próximos passos e adentrar na análise de dados propriamente dita. Assim sendo, o presente item visa destacar alguns pontos elementares da estruturação da administração da política de assistência social da cidade em tela tendo como marco temporal o período de 2009 a 2014. Para tanto, propõem-se, a partir de uma leitura crítica dos documentos, problematizar as transformações mais recentes da organização institucional-administrativa do SUAS, a fim de identificar que medida essas mudanças vem contribuindo para fortalecer a gestão pública desta política na direção democrática.

Nesse sentido, para analisarmos a estrutura administrativa da política de assistência social em Juiz de Fora, com enfoque na organização, delineamos nossa reflexão a partir dos documentos referentes à Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS), que de acordo com o site oficial da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora (PJF) é um órgão da Administração Direta, subordinada diretamente ao Chefe do Poder Executivo, sendo dotada de autonomia administrativa, orçamentária e financeira. Retomando brevemente as descrições realizadas no caminho metodológico vale lembrar que essa abordagem teve como aporte as leis, resoluções, decretos, instruções normativas, relatórios de gestão e organogramas disponibilizados pelo secretário executivo da SDS, bem como através dos documentos on-line disponíveis no site da PJF.

Cabe destacar que o período compreendido do estudo perpassa duas administrações distintas, sendo que nos anos de 2009 a 2012 o Executivo Municipal desta cidade foi liderado por Custódio Antônio de Mattos, pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), enquanto nos anos de 2013 a 2016 a gestão da designada *Manchester Mineira* estará sob responsabilidade do jovem prefeito Bruno Siqueira, filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Obviamente, ao considerar o objeto desta dissertação, não nos detivemos em tracejar qualquer análise de teor político-partidário, mas pontuar essa mudança na administração da PJF se faz necessário, pois, as mudanças empreendidas após a eleição de 2012 resvalaram em uma reorganização na secretaria municipal que administra a política de assistência social, conforme demonstramos nas linhas seguintes.

Postas essas colocações, apresentamos nosso primeiro eixo de análise que se concentrou na estruturação institucional da política de assistência social, em termos de divisão

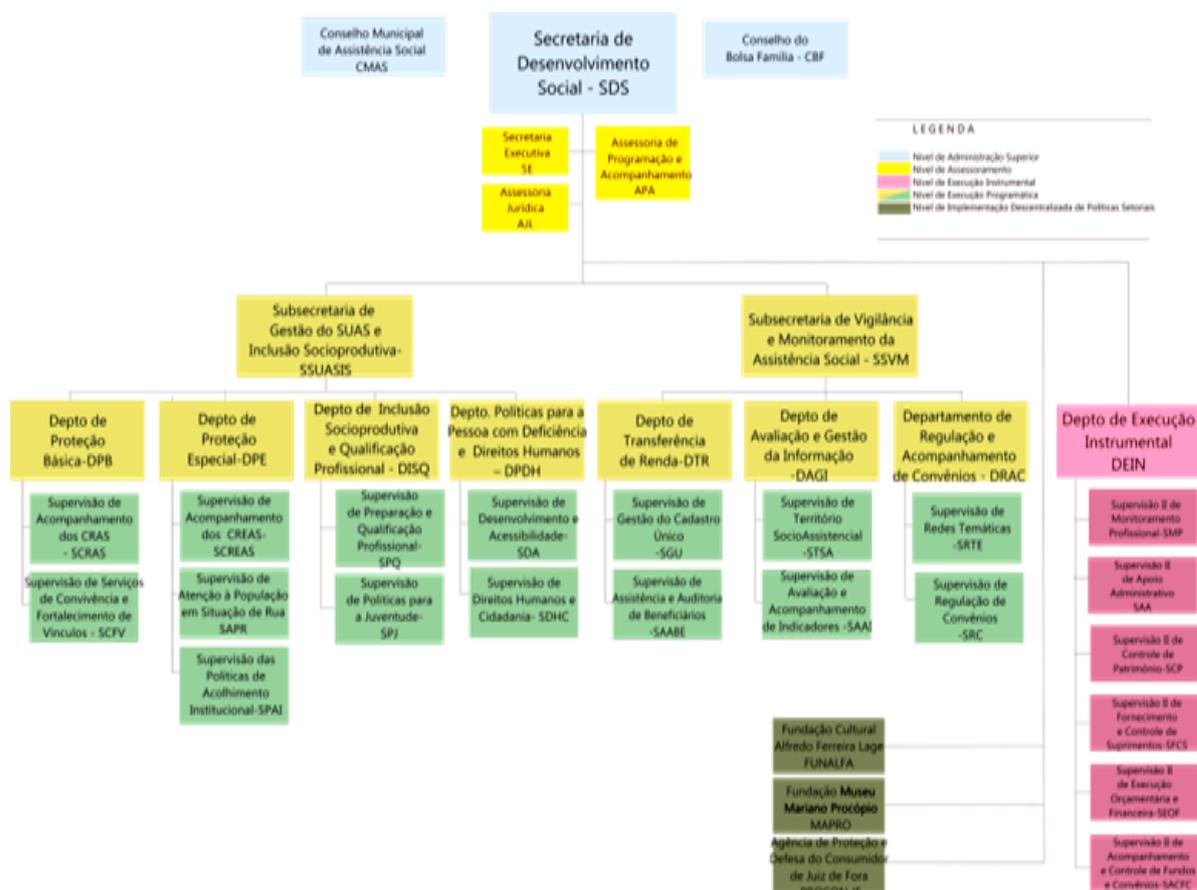
de competências, atribuições e hierarquização interna. Para tanto, nos paramentamos fundamentalmente pelo Decreto nº 9.750 de 02 de janeiro de 2009, Decreto nº 10.705 de 30 de março de 2011 e Decreto nº 11.770 de 09 de dezembro de 2013. Sendo assim, iniciamos as apreciações por este último documento que traduz a mudança mais recente da organização institucional da política de assistência social no município, inclusive, em termos de nomenclatura da referida secretaria. Conforme disposto no conteúdo do Decreto nº 11.770 (2013, p.01):

Regulamenta a organização e as atribuições da Secretaria de Desenvolvimento Social - SDS, instituída pela Lei nº 12.808, de 04 de julho de 2013, que altera a denominação da Secretaria de Assistência Social e a redação de dispositivos da Lei nº 10.000, de 08 de maio de 2001.

De acordo com este mesmo documento a referida Secretaria de Desenvolvimento Social conta com quatro níveis de estruturação (-Administração Superior; - Assessoramento;- Execução Instrumental; -Execução Programática) e é composta por duas subsecretarias: *Subsecretaria de Gestão do SUAS e Inclusão Socioproductiva* (SSUASIS) que possui sob sua gestão direta: Departamento de Proteção Básica (DPB); Departamento de Proteção Especial (DPE); Departamento de Políticas para a Pessoa com Deficiência e Direitos Humanos (DPDH) e Departamento de Inclusão Socioproductiva e Qualificação Profissional (DISQ). Já a *Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento da Assistência Social* (SSVM) é formada pelo Departamento de Avaliação e Gestão da Informação (DAGI); Departamento de Transferência de Renda (DTR); e por fim, Departamento de Regulação e Acompanhamento de Convênios (DRAC). Desse modo, atualmente, a disposição da SDS é ilustrada da seguinte maneira:

ORGANOGRAMA II

Secretaria de Desenvolvimento Social*

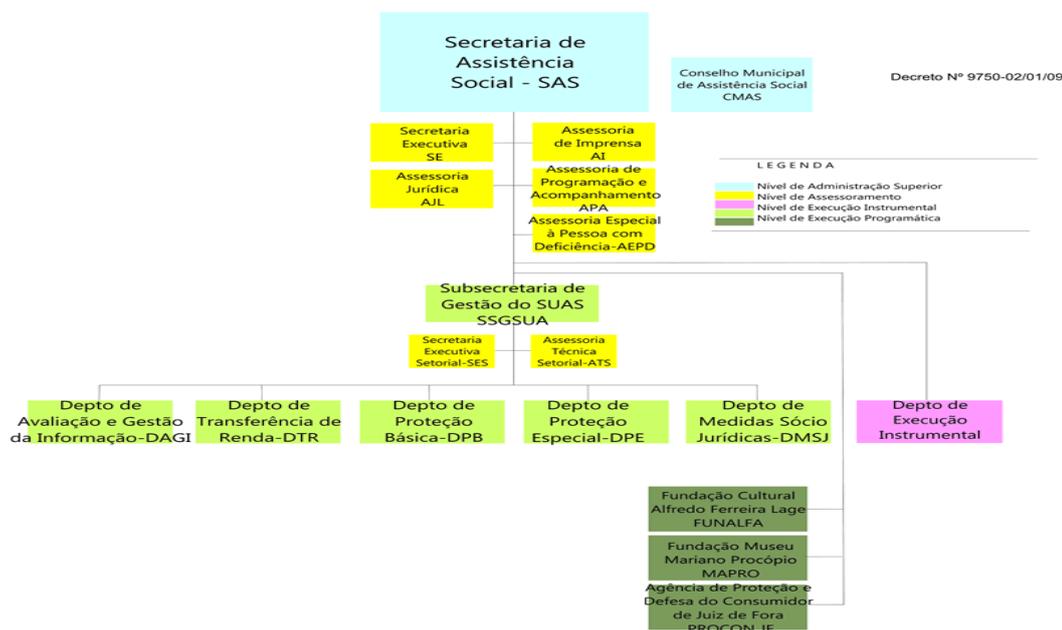


* De acordo com Normativos de criação e planejamento orçamentário municipal e Decreto n.º 11.770 de 09/12/13.

É interessante observar que se traçarmos um comparativo do exposto acima com o Decreto n.º 9.750 de 02 de janeiro de 2009 podemos constatar que o atual desenho possui uma estruturação muito mais complexa e com definições muito mais precisas em termos de hierarquização das competências. Também é oportuno salientar que o documento de 2009 se constituiu como a primeira formalização voltada para a reestruturação da política de assistência social em Juiz de Fora após o período de implantação do SUAS no município e foi realizada no intuito de promover maiores adequações da execução local com as prerrogativas estabelecidas pela PNAS/2004 e NOB-SUAS/2005. De tal modo, as mudanças engendradas pelo Decreto n.º 9.750 esboçaram a formatação institucional abaixo:

ORGANOGRAMA III

Secretaria de Assistência Social*



*De acordo com Normativos de criação e planejamento orçamentário municipal e Decreto nº. 9750 de 02/01/09

Por meio do organograma exposto nota-se que a estrutura da secretaria, naquela época intitulada como Secretaria de Assistência Social (SAS), era extremamente verticalizada, com vinculação direta entre os níveis de execução (programática e instrumental) e os cargos do auto escalão (Secretário Municipal e Subsecretário de Gestão do SUAS). Tal centralização organizacional fragilizava a autonomia relativa dos demais níveis de competência e denotava que – apesar dos avanços ocorridos em 2009 ao extrair do corpo do aparato público a Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC) –, permaneceu em curso uma direção stricto sensu para a reorganização da assistência social no município.

Em outros termos, o que buscamos dizer é que embora as mudanças realizadas tenham contribuído para atenuar a natureza híbrida existente entre a PJJ e a AMAC, a forma de organização arquitetada no período sugere que, para a permanência patrimonial característica desta política no município, imputou-se a utilização da racionalidade instrumental weberiana. Mais precisamente isso significou que, do ponto de vista prático-operacional, ao invés de promover uma interação entre os meios e os fins destinados a concretização de maiores adequações entre execução local, PNAS/2004 e NOB-SUAS/2005 e demandas da população, foi realizada a manipulação dos meios necessários (reestruturação institucional) para atingir um fim determinado (manutenção das decisões na esfera superior da SAS).

Assim, à luz das formulações de Souza Filho (2006; 2011) suscitamos que se tornou possível promover um certo nível de racionalidade (necessário para que o município se alinhasse as determinações do SUAS e pudesse receber os recursos advindos da União e Estado), combinado aos canais de pessoalidade necessários para manter a lógica tradicional. Isso porque a vinculação direta dos demais setores da SAS aos cargos de auto escalão (que se configuram como indicações feitas pelo próprio prefeito) facilitava a continuidade das interferências de outros interesses na condução da política de assistência social. Este indicativo fica ainda mais evidente quando articulamos o exposto às competências da SAS, sendo possível identificar que o Decreto de 2009 tendia mais para a lógica subalternizada e condicionada aos interesses particularistas do Executivo Municipal do que para a afirmação de uma política de direito expressa pelos marcos regulatórios do SUAS.

Sob essa perspectiva, ao analisarmos o rol de competências afianças a então intitulada Secretaria de Assistência Social, duas, nos chama atenção e demonstram com bastante nitidez o reforço dessa histórica utilização servil da assistência social no interior do aparato público da PJJ, quais sejam: “V - atuar no controle interno e favorecer o controle externo das atividades da Administração Pública Municipal, na sua esfera de competência; (...) VII - assessorar o Prefeito em assuntos relativos à sua área de atuação” (DECRETO Nº 9750, 2009, p.02). Desse modo, podemos constatar que o indicativo apresentado pelo estudo de pós-graduação da FSS/UFJF, nesse primeiro momento reformulador, ainda permaneceu obscuro sobre qual direção seria empreendida. De acordo com o referido estudo sugeria-se uma reorientação de seus programas sob nova configuração da SAS atendendo à lógica da PNAS/SUAS (SOUZA FILHO *et al*, 2012, p.66). Este apontamento, feito pelo grupo de professores, partia da organização iniciada pela gestão da SAS, em 2009, com a exclusão da AMAC do organograma da estrutura pública (lembramos que o desenho institucional da Secretaria de Política Social, exposto no item 3.2, incorporava a AMAC) e pela reconfiguração – em certa medida – de seu quadro de pessoal, que será melhor detalhado no próximo item.

Entrementes, se é verdade que este primeiro ajustamento ainda deixou nebulosa a nova configuração do SUAS em Juiz de Fora, também é possível perceber que o desenrolar dos anos seguintes trouxeram outros ajustes significativos. Desse modo, ao traçarmos um paralelo das competências descritas no Decreto nº 9.750 de 02 de janeiro de 2009, com as descritas nos textos legais de 2011 e 2013 verificamos uma nítida melhoria em termos de compreensão do papel da política de assistência social. Posto isso, temos que partindo para as competências

legais impressas pelo Decreto nº 11.770 de 09 de dezembro de 2013, em seu artigo 6º, cabe a SDS (2013, p.02):

- I** - coordenar a formulação, a implementação e articulação das diretrizes da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social à Política de Assistência Social no Município de Juiz de Fora;
- II** - definir os programas, projetos e funções de caráter permanente afetos ao Desenvolvimento Social;
- III** - estabelecer diretrizes de expansão, melhorias e manutenção de infraestrutura dos equipamentos de proteção social do Município;
- IV** - gerir e manter atualizado o cadastro único para os programas sociais;
- V** - coordenar a proposição e a operacionalização de programas municipais de fomento a atividades socioassistenciais, socioeducativas, socioprodutivas, qualificação profissional e de promoção da cidadania;
- VI** - coordenar as atividades de controle e avaliação do sistema de Assistência Social no Município, de acordo com a política nacional de assistência social e as normas legais que regem o SUAS;
- VII** - interagir com a Secretaria de Agropecuária e Abastecimento - SAA, nas questões de segurança alimentar e nutricional dos programas sociais gerenciados pela Secretaria de Desenvolvimento Social - SDS;
- VIII** - interagir com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Geração de Emprego e Renda - SDEER, nas questões dos programas sociais de inclusão socioprodutiva, que qualifiquem os profissionais oriundos dos cadastros da assistência social para as oportunidades de emprego geradas no município.

Tais competências não diferem, em muitos aspectos, das que foram esboçadas pelo decreto de 2011, apresentando apenas dois pontos que merecem ser destacados e que, em nosso entendimento, demonstram um avanço no que tange ao delineamento em relação às normatizações que compõem o SUAS na direção democrática: Primeiramente se refere à mudança ocorrida no texto da 3ª competência, que anteriormente apontava para “coordenar as atribuições dos departamentos subordinados, visando ao cumprimento de seus objetivos” (DECRETO Nº 10.705, 2011, p.02). Desse modo, a alteração promovida pelo decreto de 2013 deixou mais evidente a referida competência sinalizando mais para a melhoria da execução da política de assistência social, propriamente dita, do que para o mero delineamento formal de hierarquização de objetivos, como sugere o texto de 2011.

O segundo elemento positivo dessas competências foi à introdução da necessidade de interação com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Geração de Emprego e Renda (SDEER). Esta articulação entre SDS e SDEER é fundamental, pois como discutimos no Capítulo II, para que existam possibilidades objetivas de construir programas, projetos e serviços na direção universalista se faz necessária à efetiva interação entre o social e o econômico. Logo, no que compete à definição de competências, podemos observar que, na

dimensão formal, a SDS vem atendendo a essa finalidade ao apontar para a importância deste recurso-meio como forma de execução de políticas sociais mais amplificadas.

Outro destaque trazido pelas estruturas mais recentes da política de assistência social no município se refere a Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento da Assistência Social (SSVM), criada na gestão anterior, no ano de 2011, e posteriormente regulamentada pela Resolução nº066 de 27 de fevereiro de 2013. Ao ser introduzida na estrutura da política de assistência da PJF, pelo Decreto nº 10.705, em seu art.17º, competia a esta subsecretaria:

- I** - prestar serviços de assessoria e monitoramento da assistência social no Município, produzindo indicadores de avaliação e impacto dos serviços socioassistenciais ofertados;
- II** - articular-se com órgãos e entidades federais, estaduais e de outros Municípios, a fim de potencializar as ações de vigilância e monitoramento no Município na área da assistência social;
- III** - coordenar a elaboração de sistema de acompanhamento e avaliações de projetos implantados e em desenvolvimento;
- IV** - estabelecer critérios de avaliação e controle do impacto da política de assistência social desenvolvidas para o Município;
- V** - atuar na captação de recursos para a execução de projetos de vigilância, monitoramento e avaliação da política de assistência social;
- VI** - auxiliar nas atribuições dos departamentos subordinados, visando o cumprimento de seus objetivos;
- VII** - coordenar estudos sobre as áreas de vulnerabilidade social do Município, a elaboração diagnósticos e banco de dados dos programas de assistência social e transferência de renda do Município (IBIDEM, 2011, p.06).

Ainda segundo o relatório de gestão 2011/2012, no momento do seu surgimento a SSVM tinha como objetivo propor uma resposta orgânica materializada por meio do Projeto Agenda Família⁷⁶. Nessa direção, o Guia de Orientação da Vigilância Social nos informa que este projeto, balizador das ações da SSVM, configurou-se “[...] como estratégia de implementação das Redes de Proteção e Vigilância Social, visando normalizar, (re)organizar e avançar na Política de Assistência Social através da vinculação aos serviços, benefícios,

⁷⁶O Projeto Agenda Família, comumente conhecido como Agenda 6 mil, foi criado em 2011 como um programa de governo na gestão do então prefeito Custódio Antônio de Mattos. A proposta foi elaborada pelo subsecretário Thiago Campos Horta tendo como fonte de embasamento a Metodologia de Trabalho Social com Família na Assistência Social formulada pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. De modo sintético podemos dizer que o projeto Agenda Família se baseou fortemente nas tecnologias sociais de informação, realizando um extenso trabalho de mapeamento dos territórios de abrangência dos CRAS da cidade e gerenciamento dos dados, com a identificação das regiões que possuíam as maiores fragilidades sociais em termos de equipamentos sociais, grau de violência, acesso a transporte, benefícios sociais, emprego e renda, etc. Entretanto, apesar das inovações apresentadas em termos de planejamento e monitoramento das ações por ter se constituído como um projeto de governo se configurou mais propriamente como uma forma de promover a administração da época do que como uma estrutura de gestão da SAS. A bem da verdade é que após a mudança no Executivo Municipal o projeto foi abandonado, embora os materiais publicados (Mapa Social de Juiz de Fora, Catálogo Social dos equipamentos socioassistenciais e Guia de Orientação sobre a Vigilância Social) ainda sejam uma referência para os serviços.

projetos e programas sociais” (PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA, 2012a, p.15).

Sem nos ater aos pormenores do Projeto Agenda Família, nos interessa focar o significado da SSVM para a estruturação da política de assistência social no município. Todavia, os apontamentos do relatório de gestão 2011/2012, evidenciam o fato de que, em seu primeiro momento de criação, a Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento da Assistência Social esteve umbilicalmente atrelada às proposições deste projeto. Desse modo, os avanços alcançados formalmente com a incorporação de uma estrutura voltada para o planejamento das ações socioassistenciais não se concretizou efetivamente, onde as finalidades mais ampliadas desta subsecretaria foram esvaziadas. Isso porque apesar das definições estabelecidas no decreto nº 10.705, as ações da SSVM foram elaboradas e executadas a partir das diretrizes impressas no Projeto Agenda Família, focalizando a organização da subsecretaria às determinações postas por um único projeto e condicionando os demais serviços, submetidos a este nível de execução, as mesmas proposições.

Não obstante, com o fim do Agenda Família, após a mudança da administração municipal, em 2013, a SSVM adquiriu novos significados, definindo de maneira mais clara as funções de cada departamento sob sua responsabilidade e as competências de cada estrutura na área da vigilância social. Dessa forma, os documentos referentes à SSVM indicam uma contribuição para diminuir com a sobreposição das ações no nível de execução programática. Sob esse ângulo de interpretação é possível inferir um certo avanço técnico-operacional na medida em que se tornou viável o estabelecimento de uma estruturação mais concernente com as prerrogativas contidas na NOB-SUAS/2005, a qual define como funções essenciais da Vigilância Socioassistencial:

- ✓ produzir, sistematizar informações, construir indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social, que incidem sobre famílias/pessoas, nos diferentes ciclos de vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos);
- ✓ identificar pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono;
- ✓ identificar a incidência de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos vítimas de formas de exploração, de violência, de maus tratos e de ameaças;
- ✓ identificar a incidência de vítimas de apatia social, que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência;
- ✓ exercer vigilância sobre os padrões de serviços de Assistência Social, em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, residências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários (BRASIL, 2005, p.21).

Articulando esses apontamentos exposto às mudanças trazidas pela Resolução nº 066 podemos dizer que a SSVm foi delineada como a instância responsável pela organização, articulação e sistematização dos dados relativos à operacionalização da política de assistência social no município, bem como definiu fluxos de gestão referente ao processamento da informação na área. Nesse sentido, consideramos necessário chamar atenção para o fato de que:

A existência de uma política de informação objetiva subsidiar todo o processo de gestão, contribuindo para o controle social das ações do governo e permitindo aos cidadãos, a adequada sistematização das suas demandas. (...) Deve-se ter em conta, porém, que para além da PNAS e NOB/SUAS, o neoliberalismo, como arcabouço teórico que científica as propostas de Reforma do Estado no contexto recente, receia uma ampliação de processos democráticos que se sustentam na generalização de informações (COUTO *et al.*, 2012, p.137-139).

Por conseguinte, também é preciso não perder de vista que o maior alinhamento da Subsecretaria às prerrogativas da NOB/SUAS não implicou um rompimento com a lógica focal para o planejamento das ações, pois como vimos no capítulo anterior desta dissertação, existem conceitos problemáticos nas legislações que compõem o SUAS capitaneados pelas investidas neoliberais dos anos de 1990 e 2000. Munidos dessa perspectiva, ao tratar dos rebatimentos do ajuste do capital na cena brasileira e o redelineamento do sistema de proteção social, também mencionamos que determinados conceitos fragilizam as legislações nacionais do SUAS do ponto de vista das políticas sociais democratizantes e universalistas e nos questionamos se as legislações locais seguiam a mesma tendência neoliberal ou minimamente apontavam para outra direção. Observemos então dois fragmentos extraídos dentre o rol de competências afiançadas a SSVm, contidas na Resolução nº066 em seu art. 4º (2013, p.2):

IV - fornecer sistematicamente às unidades da rede socioassistencial, especialmente aos CRAS e CREAS, informações e indicadores territorializados coerentes à divisão territorial estabelecida no programa de geoprocessamento, objetivando auxiliar as ações da política de vigilância social, subsidiar as atividades de planejamento e avaliação dos próprios serviços;

V - fornecer sistematicamente aos CRAS e CREAS listagens territorializadas, condizentes à base cartográfica vigente no âmbito da Assistência Social, das **famílias em descumprimento de condicionalidades dos programas de transferência de renda sob gestão da SAS** (grifos nossos).

Logo, ao examinar todo o documento supramencionado identificamos com bastante nitidez que a dualidade apontada por Souza Filho *et al* (2012) em relação a operacionalização genérica do SUAS se encontra presente nas especificidades que ordenam esta subsecretaria, pois, ao mesmo tempo em que aponta para uma abrangência das ações, também demonstra a vinculação com o direcionamento neoliberal minimalista e focalizado. Nesse sentido, o planejamento/execução/monitoramento das ações, propostos pela SSVM, sugerem tal como ocorre no âmbito nacional, dois caminhos: apontam por um lado para a melhor interação entre as dimensões técnica e política na construção de um sistema estruturador, conforme identificamos no inciso IV e, por outro, segue a tendência de delinear a organização da assistência social entorno dos programas de transferência de renda, especialmente, na vigilância das contrapartidas dos usuários, como é possível verificar no inciso V.

De modo ainda mais preciso podemos dizer que essa direção dual fica melhor explicitada quando articulamos outras inovações trazidas pelo decreto de 2013, onde nos chama atenção a introdução do Conselho do Bolsa Família (CBF) no organograma da Secretaria de Desenvolvimento Social. Vale ressaltar que este conselho foi instituído, inicialmente, pelo Decreto nº 8.643 de 26 de agosto de 2005, sendo denominado como Conselho Municipal de Controle Social do Programa Bolsa Família (CMCSPBF), cujas atribuições em seu art. 2º definiam:

- I - acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização da execução do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal ou jurisdicional;
- II - acompanhar e estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas sociais para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;
- III - acompanhar a oferta por parte dos governos locais dos serviços necessários para a realização das condicionalidades;
- IV - estimular a participação comunitária no controle da execução do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal ou jurisdicional;
- V - elaborar, aprovar e modificar seu Regimento Interno e;
- VI - exercer outras atribuições estabelecidas em normas complementares do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Sob essa direção é que o Conselho do Bolsa Família foi incorporado na reestruturação promovida pelo Decreto de 2013 no organograma da SDS como parte integrante do nível de Administração Superior. Tal movimento realizado, em nossas análises, traduz duas questões significativas do ponto de vista democrático: o primeiro elemento diz respeito à dimensão burocrática, pois a introdução do CBF em concomitância com o CMAS atribui ao controle social do bolsa família uma autonomia e independência administrativa que provoca uma tensão entre ambas instâncias.

Nesse ínterim, vale lembrar as exposições de Souza Filho no Capítulo I que ao tratar das formulações weberianas e propor uma rearticulação categorial, sublinha que é fundamental a “existência dos princípios das competências fixas, mediante regras, leis ou regulamentos administrativos” (SOUZA FILHO, 2011, p.68). Isto é, o autor não dispensa a importância de pensar a definição da hierarquização e clara definição de competências para a estruturação de uma administração que se proponha democrática. Assim, compreendemos que a tensão entre CBF e CMAS resulta do fato que, hierarquicamente, o CBF deveria está submetido ao CMAS, visto que ele faz parte do conjunto de elementos que compõem a política de assistência social. Portanto, organizá-lo como uma instância à parte do CMAS além de comprometer a articulação das ações, incorre no risco de sobreposição e/ou paralelismo das mesmas.

Já o segundo elemento problemático nessa organização se refere à dimensão política, posto que afiançar ao CBF essa relevância dentro da estrutura institucional sugere que Juiz de Fora esteja conferindo ao PBF uma centralidade dentro da política de assistência social em detrimento das demais ações estruturadoras do SUAS. Nessa perspectiva, consideramos pertinente trazer as contribuições de Mota como forma de problematizar esse indicativo. Segundo a autora esse destaque da transferência de renda no interior da política de assistência social contribui para cumprir com a denominada *pedagogia da hegemonia*. Desse modo, para a professora da UFPE tal pedagogia funcionaria como um dos instrumentos de repolitização da política frente ao contexto hodierno de desemprego estrutural. Nos dizeres de Mota (2010, p.141):

Instala-se uma fase na qual a Assistência Social mais do que uma política de proteção social, se constitui como um mito social. 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.

Sem embargo, o ano de 2014 impôs novas determinações e que, conseqüentemente, resvalaram em novas alterações na SDS no sentido de atender a orientação nacional, o que num primeiro olhar sugeriu uma reorientação das colocações registradas acima. De acordo com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), através da resolução nº 15 de 05 de junho de 2014 seria necessário promover uma reorganização em relação ao controle social do

PBF. Especificamente, em relação aos conselhos municipais de assistência social (CMAS) esta resolução firmou como competência dos CMAS em seu art. 6º: “realizar atividades de acompanhamento, fiscalização e avaliação da execução e operacionalização do programa bolsa família em seu âmbito, sem prejuízo de outras fixadas por sua norma de criação” (RESOLUÇÃO Nº15, 2014, p.5).

Desse modo, conforme consta na ata da 6ª reunião ordinária do CMAS/JF, realizada em 07 de agosto de 2014, deliberou-se pelo fim do CMCS PBF e a aprovação da Resolução nº022, publicada em Diário Oficial em 13 de agosto do mesmo ano que dispôs sobre a criação da Comissão de Controle Social do Programa Bolsa Família dentro do CMAS/JF. Porém, esta submissão da comissão do PBF ao CMAS não se traduziu no redesenho institucional da SDS, que permaneceu com o mesmo organograma e, desse modo, identificamos duas possibilidades: não houve adequação formal do organograma desta secretaria, mas no plano prático-operacional isso está sendo respeitado; ou, prevalece a tensão entre CMAS e ações do PBF. De qualquer forma, ousamos afirmar que, apesar das mudanças empreendidas, os elementos (administrativo e político) supra descritos continuam fazendo parte da cena contemporânea do SUAS em Juiz de Fora.

Avançando nesta reflexão da temática do controle social, outro ponto importante a ser apreciado nas mudanças ocorridas na política de assistência social municipal se refere à Lei nº12.986 de 24 de junho de 2014, que em seu art. 2º, inciso XVI define: “implantar e regulamentar, através de Resolução própria, os Conselhos Regionais de Assistência Social, que funcionarão junto aos Centros de Referência de Assistência Social ou dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social” (LEI Nº12.896, 2014, p.01). Segundo o site oficial da PJJ/CMAS os Conselhos Regionais de Assistência Social de Juiz de Fora (COREAS/JF) são definidos como instâncias de caráter consultivo que têm a função de sugerir diretrizes, acompanhar e fiscalizar a implantação da política de assistência social. Para tanto os COREAS/JF tomam por base as nove regiões socioassistenciais do município definidas, pelo Mapa Social (2012), como: Centro; Leste Linhares; Leste São Benedito; Nordeste Grama; Norte Benfica; Oeste São Pedro; Sudeste Costa Carvalho; Sudeste Olavo Costa e Sul Ipiranga. (PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA, 2012b, p.10-11).

Perante essa distribuição demarcada pelo Mapa Social da PJJ, consideramos que primeiramente precisamos fazer alguns apontamentos acerca de uma categoria fundamental e que perpassa todo o emolduramento da política de assistência social, qual seja: a discussão do território. Desse modo, entendemos ser indispensável recorrer brevemente às contribuições da geografia crítica sobre o direito à cidade, onde expoentes autores como Henry Lefebvre e

David Harvey nos mostram, por meio da dialética marxiana, a questão da produção, do consumo, da distribuição do espaço e a intrínseca relação com a desigualdade *da e na* cidade. Tal problematização se faz necessário, uma vez que esse prisma de interlocução permite compreender que “sob o capitalismo, emergiu uma conexão íntima entre o desenvolvimento do sistema e a urbanização” (HARVEY, 2013, p.2).

Harvey, ao analisar a questão do uso do território e as discussões do direito à cidade nos tempos atuais, afiança que o neoliberalismo aprofundou uma geografia desigual, cujo resultado expressa um conjunto de contradições e profundas desigualdades que conduziram às crises catastróficas, no final da primeira década do século XXI. Nessa acepção, as proposições neoliberais, como um sistema de ideias e doutrinas, apresentou um caráter socialmente excludente e, por conseguinte, uma noção de direito à cidade nessa mesma direção. Seguindo, então, nessa mesma proporcionalidade de efeitos negativos, o autor aponta que o quadro caótico de impactos neoliberais gerou profundas repercussões nas formas de sociabilidades. Dito de outro modo, temos que “é um mundo em que a ética neoliberal de individualismo, acompanhada pela recusa de formas coletivas de ação política, se torna o modelo para a socialização humana” (HARVEY, 2013, p.7).

Frente às colocações do autor, podemos dizer que a tendência atual é que esse enfoque no território, trazido pelas políticas sociais, e especialmente pela política de assistência social, tendem a contribuir para o desmantelamento da noção da cidade enquanto espaço coletivo. Assim, o território se constitui como um dos elementos que se somam nas investidas neoliberais para fragilizar a condição de classe inerente a esse processo. É importante notar que este ocultamento favorece tanto a criação de novas formas de segregação e “guetificação”, como reitera tradicionais modelos de articulação entre centro e periferia. Logo, ao analisar as possíveis incidências da introdução do COREAS nas estruturas dos CRAS ou CREAS, não podemos nos furtar de reter essas ponderações, pois tendo em vista que a distribuição desses conselhos regionais seguem a divisão proposta pela NOB/SUAS precisamos nos atentar para as seguintes colocações de Couto *et al* (2012, p. 74):

Nesse sentido, também a participação popular pode assumir um caráter restrito, pontual e instrumental se ficar circunscrita aos territórios de proximidade dos serviços socioassistenciais, podendo levar à despolitização e isolamento dos indivíduos e grupos sociais, distantes da inserção crítica e ativa que devem ter na esfera pública da cidade e das relações societárias mais amplas.

Com efeito, apesar do indicativo apresentado pela lei nº 12.986 significar, do ponto de vista democrático, uma possibilidade de avanço ao admitir dentro da estrutura pública tático-operacional (CRAS e CREAS) a vinculação da participação popular direta, materializada pelos COREAS, também corre-se o risco de aprofundar a cisão territorial apontada por Harvey e pelas autoras acima. Além disso, conforme exaustivamente pontuado por autores que trabalham a temática das classes sociais, participação popular e movimento sociais – tais como Iasi (2014) e Duriguetto (2011; 2012) – os conselhos setoriais não tem encontrado condições objetivas e subjetivas para criar um tensionamento efetivo e alcançar um caráter deliberativo progressista, representando, em muitos casos, instâncias formais de aprovação do instituído pelo segmento governamental (DURIGUETTO E SOUZA FILHO, 2014).

Sem deixar de considerar esses elementos, mas examinando essa possibilidade de introdução do COREAS de forma articulada a estrutura dos CRAS e CREAS por um outro ângulo de interpretação, ainda sim, consideramos procedente afirmar que este apontamento constitui uma inovação e um avanço na direção de democratização do SUAS em Juiz de Fora. Embasamos nossa afirmativa com o aporte do pensamento de Kliksberg (APUD SOUZA FILHO, 2011, p.231), o qual aponta que uma das características da área social na América Latina refere-se ao perfil centralizador, piramidal e formalista das instituições, o que inviabiliza processos mais intensos de descentralização e participação. Desse modo, apesar dos riscos e da tendência neoliberal de reduzir as ações do SUAS a um ação centrada nos vulneráveis e focalizada no território, afiançamos que esta estruturação da lei nº 12.986 representa uma possibilidade de fragilizar esse perfil identificado por Kliksberg.

Nosso argumento parte da premissa que, do ponto de vista da estruturação burocrática, esta vinculação do COREAS às unidades públicas (CRAS e CREAS) abre o precedente para novas correlações de forças sociais, pois como aponta Souza Filho (2006; 2011) para uma administração pública democrática se faz necessário uma ordem administrativa adequada a esta finalidade. Ou seja, a autonomia relativa na interação entre os meios e os fins na constituição da administração do SUAS somado a introjeção de mais uma instância de negociação na estrutura de gestão, gera em alguma medida a descentralização das ações. A partir disso, tem-se então, a necessidade de se adicionar novos mecanismos/formas de negociações e consensos entorno do direcionamento da política de assistência social no município, sendo por meio dessas articulações que compreendemos a possibilidade de democratização deste sistema.

Nesse sentido, essa introdução dos conselhos regionais na estrutura administrativa do SUAS pode contribuir – a depender dos atores sociais envolvidos no processo e da conjuntura

socioeconômica local – para o redimensionamento da dinâmica em curso e na interação entre governo e sociedade civil. Essa possibilidade advém do fato de que como os COREAS estarão mais próximos administrativamente da execução direta da política de assistência social, abrem-se outros canais de contradição para que os conselheiros possam suscitar novos questionamentos para a formulação, financiamento e execução das ações. Porém, obviamente, essa possibilidade dependerá de outras determinações conforme esboçamos no Capítulo I através das formulações de Paro sobre a administração enquanto práxis social.

De tal modo, consideramos pertinente retornar ao pensamento de David Harvey, onde ao pontar a importância da práxis social não significa desconectar a fundamentação atual matizada por uma concepção de cidade cada vez mais difusa no que concerne a sua função de ambiente socialmente construído. Sob essa ótica, estamos conscientes de que “[...] os ideais de identidade urbana, cidadania e pertencimento se tornam muito mais difíceis de sustentar. [...] Até mesmo a ideia de que a cidade possa funcionar como um corpo político coletivo, um lugar dentro do qual e a partir do qual possam emanar movimentos sociais progressistas, parece implausível” (HARVEY, 2013, p.8). Entrementes, o expoente marxista também nos traz algumas contribuições, em seu texto “O direito à cidade”, que nos indica um caminho essencial para articularmos nossas proposições em torno do SUAS na direção democrática. De acordo com o autor

Um passo para a unificação das lutas é adotar o direito à cidade, como slogan e como ideal político, precisamente porque ele levanta a questão de quem comanda a relação entre a urbanização e o sistema econômico. A democratização desse direito e a construção de um amplo movimento social para fazer valer a sua vontade são imperativas para que os despossuídos possam retomar o controle que por tanto tempo lhes foi negado e instituir novas formas de urbanização. Lefebvre estava certo ao insistir em que a revolução tem de ser urbana, no sentido mais amplo do termo; do contrário, não será nada (HARVEY, 2013, p.12).

Com essas sinalizações, Harvey demonstrar que o direito à mudança da cidade não é um direito abstrato, mas sim um direito inerente às nossas práticas diárias e que demanda, além do esforço coletivo, a formação de direitos políticos ao redor de solidariedades sociais, mas que como nos mostra Marx (2010) não pode ter a prática política como fim último. Portanto, para compreender o território nessa dimensão de totalidade social é indispensável não perder de vista a base que fundamenta a questão social e suas particularidades que incidem no espaço urbano de cada bairro/comunidade. Sob essa acepção, acreditamos que a incorporação dos COREAS nos espaços das comunidades pode contribuir para o

fortalecimento das discussões entorno da participação popular, dando sustentação a formação dessas redes de sociabilidades e na articulação com os demais territórios. Enfim, este é um caminho que nos leva a considerar a existência de algumas formas alternativas pelas quais o SUAS pode contribuir para fortalecer a perspectiva democrática nesta realidade local e que, concomitantemente, seja capaz de construir não somente uma direção mais concernente *para*, mas precisamente *com a* população.

3.5 – O Quadro de Recursos Humanos do SUAS em Juiz de Fora

Diante das ponderações traçadas a partir das contribuições de Harvey no item anterior, compreendemos ser necessário introduzir outras determinações que contribuam na reflexão sobre as possibilidades de fortalecimento das demandas das classes subalternas no interior da gestão do SUAS. Sendo assim, se torna oportuno partimos para o segundo eixo de análise que nos propomos a percorrer concernente ao quadro de Recursos Humanos pertencentes ao SUAS em Juiz de fora. O intuito consiste em identificar se o modo como estes servidores estão articulados a política de assistência social municipal favorece a perspectiva democrática ou fortalece as determinações do projeto neoliberal assentado fundamental na precarização das condições de trabalho da classe trabalhadora.

Devemos lembrar que esta dimensão se constitui como um aspecto importante, pois, como demonstrado por Souza Filho (2011), a existência de um quadro de recursos humanos efetivos pode contribuir no embate entre distintos projetos societários na direção da “coisa pública”. Destarte, dada a histórica relação patrimonial existente na condução da política de assistência social no município e a flexibilização engendrada a partir da contrarreforma do Estado brasileiro nos anos de 1990, acreditamos que as possibilidades de fortalecimento das demandas subalternas no interior da gestão do SUAS em Juiz de Fora estejam cada vez mais longínquas. Isso porque do ponto de vista da estrutura burocrática voltada para composição funcional, encontramos alguns complicadores que não podem ser desprezados. À luz dessas ponderações, vale realizar uma breve recapitulação dos dados referente ao quadro de pessoal do ano anterior ao nosso período de estudo, onde os pesquisadores do grupo *Serviço Social, Movimentos Sociais e Políticas Públicas* constataram que:

A Secretaria de Política Social, em 2008, possuía, 133 funcionários efetivos, sendo 16 administrativos lotados na SPS, 33 administrativos cedidos pela Secretaria de Educação e 84 profissionais do quadro do magistério cedidos, também, pela referida secretaria. Além disso, estavam vinculados à SPS 15 conselheiros tutelares, 9 funcionários comissionados e 193 estagiários. E, ainda, 137 professores temporários (término de contrato em 31/12/2008) e 07 adolescentes/aprendiz do Programa Municipal de Atendimento ao Adolescente. **Por outro lado, a AMAC possuía (até julho de 2008) 2.389 funcionários contratados pela CLT,** para atuar em 42 serviços, 8 ações e 69 unidades vinculadas à assistência social. Desses funcionários da AMAC, aproximadamente 10% passaram por algum tipo de processo seletivo (SOUZA FILHO *et al*, 2012, p.61, grifos nossos).

Em conformidade com os grifos acima podemos dizer que a análise relativa ao quadro de recursos humanos do referido estudo demonstra a centralidade dos trabalhadores da AMAC para a execução dos programas, projetos e serviços pertinentes a assistência social⁷⁷. Somado a isso, os autores ressaltam que devido à forma de ingresso desses funcionários não se basear em concurso público, o quadro administrativo responsável pela política de assistência social em Juiz de Fora – no período de 2005 a 2008 – se aproximava da situação de recrutamento na dominação tradicional definida por Weber como recrutamento extrapatrimonial (SOUZA FILHO *et al*, 2012, p.62). Desse modo, partindo para o segundo momento da constituição do SUAS em Juiz de Fora (2009-2014) nos interessa questionar se o município tem permanecido nesta articulação patrimonial ou se as mudanças na configuração político-administrativa desde a SAS até a transição para a SDS incidiram em uma reorganização do quadro funcional.

Com efeito, para realizar nossas apreciações tomamos por base os dados apresentados no Relatório de Gestão 2009, Relatório de Gestão 2011/2012, Relatório de Gestão 2014, bem como o quadro síntese referente aos anos de 2009-2014 disponibilizado pela Supervisão de Monitoramento Profissional/Departamento de Execução Instrumental (DEIN). Partindo então do primeiro documento citado temos a seguinte configuração: Dos 173 servidores, disponíveis

⁷⁷ Essa centralidade fica mais evidente quando na somatória de todos os funcionários da SPS, identificamos que a Secretaria totalizava, em 2008, **494** servidores, distribuídos do seguinte modo: 133 eram efetivos (26,9%), 09 comissionados (1,8%) e 352 outros vínculos (71,3%) – englobando conselheiros tutelares, estagiários, professores temporários e adolescentes/aprendiz do Programa Municipal de Atendimento ao Adolescente. Ou seja, o número de funcionários da AMAC (2.389) equivalia, nesse momento, a aproximadamente cinco vezes o montante de trabalhadores vinculados a SPS. Nesse ínterim, cabe destacar ainda que esta proporcionalidade de diferença entre o número de trabalhadores da AMAC e SPS só não era maior porque neste ano a secretaria dispunha, em seu quadro de recursos humanos, de servidores cedidos pela Secretaria Municipal de Educação (SME), tanto com vínculos efetivos quanto com contratos temporários, representando 254 do total de seus trabalhadores (51,4%). Logo, se subtrairmos esses trabalhadores da SME, temos que o número real de servidores da SPS era **240** (16 administrativos lotados na SPS, 15 conselheiros tutelares, 9 funcionários comissionados, 193 estagiários e 07 adolescentes/aprendiz do Programa Municipal de Atendimento ao Adolescente), o que correspondia a um total de trabalhadores quase dez vezes inferior ao da AMAC.

na SAS no ano de 2009, 59 eram servidores efetivos (34,1%); 18 comissionados (10,4%) e 96 possuíam outros vínculos/modalidades (55,5%). Por sua vez, o Relatório de Gestão 2011/2012 apresenta um crescimento no total de recursos humanos lotados nesta secretaria perfazendo o número absoluto de 238 servidores vinculados à SAS, sendo: 29 efetivos (12,2%); 32 comissionados (13,4%) e 177(74,4%) possuíam outros vínculos/modalidades.

Já no que concerne as informações referente ao Relatório de Gestão 2014 é oportuno registrar que os dados relativos à gestão do trabalho foram realizados com base nos questionamentos do Censo SUAS⁷⁸. Em razão disso, nossas análises sobre esse período puderam contar com a introdução de outras determinações na composição do perfil dos trabalhadores da política de assistência social de Juiz de Fora. Além disso, o documento também traz uma análise comparativa do quadro funcional entre os anos de 2013e 2014, demonstrando que do total de 111 servidores pertencentes à secretaria em 2013, 30 estavam vinculados por regime estatutário (27,2%); 32 eram comissionados (29%) e 49 tinham outros vínculos (44,4%). Com poucas alterações nesta configuração, dos 131 servidores lotados na SDS em 2014, 39 eram estatutários (29,8%); 32 comissionados (24,4%) e 60 trabalhadores ocupavam outros vínculos/modalidades⁷⁹ (45,8%).

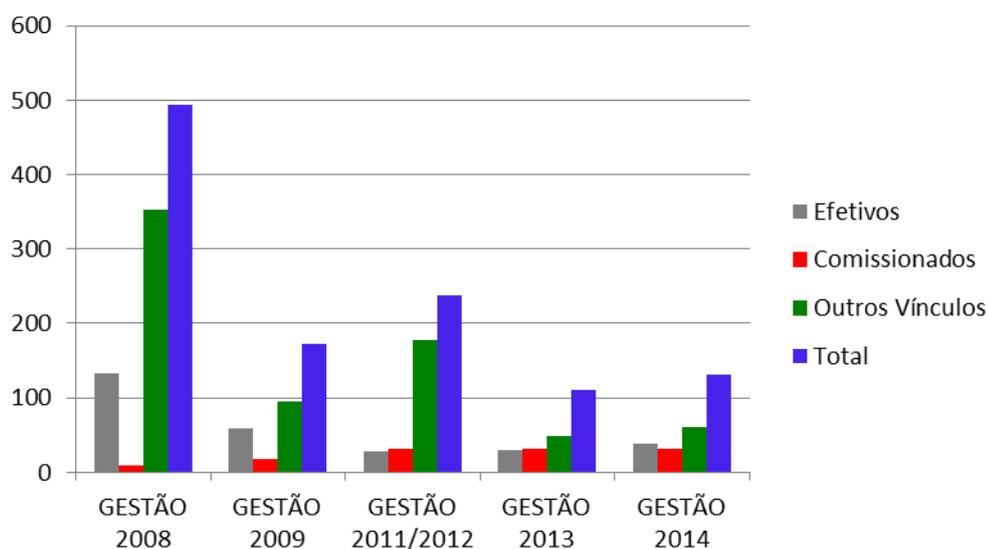
Frente ao exposto, para melhor visualização dos dados, esboçamos graficamente as mudanças na composição funcional do período em tela de acordo com as informações contidas nos referidos Relatórios de Gestão. A título de complementação acrescentamos também os dados fornecidos pelos pesquisadores do FSS/UFJF referente ao ano de 2008. Desse modo, temos o seguinte panorama:

⁷⁸ De acordo com site oficial do MDS o Censo SUAS é um processo de monitoramento que coleta dados por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas Secretarias e Conselhos de Assistência Social dos Estados e Municípios. É realizado anualmente por meio de uma ação integrada entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e foi regulamentado pelo Decreto nº 7.334 de 19 de outubro de 2010. Os objetivos do Censo SUAS são: - Aperfeiçoar a gestão do SUAS e a qualidade dos serviços socioassistenciais prestados à população; - Produzir dados oficiais e confiáveis sobre a implementação da política de assistência social no país; - Identificar avanços, limitações e desafios da institucionalização do SUAS; - Propiciar meios para que gestores e técnicos do SUAS avaliem a execução das ações e apontem aperfeiçoamentos necessários com base em avaliações e pactuações realizadas entre os três entes da federação, fomentando a cultura de planejamento; - Fornecer informações que permitam ao poder público dar transparência e prestar contas de suas ações à sociedade.

⁷⁹ Dentro desse item vale ressaltar que não se encontra contemplada a modalidade *empregados públicos celetistas* uma vez que foi informado pelo Relatório de Gestão 2014 que o quadro de recursos humanos da SDS não dispõe de nenhum trabalhador nessa condição contratual.

GRÁFICO 2

Evolução do Quadro de Servidores por Vínculo de Trabalho (2008⁸⁰ – 2014)



Além dessa evolução do quadro funcional ora apresentada, compete registrar que, especificamente em relação ao Relatório de Gestão 2014, conforme indicado acima, obtivemos também informações acerca da escolaridade e da profissão dos servidores de nível superior, entre os anos de 2013 e 2014. Assim, os dados apresentados seguem dispostos na tabela B e no gráfico 3, respectivamente:

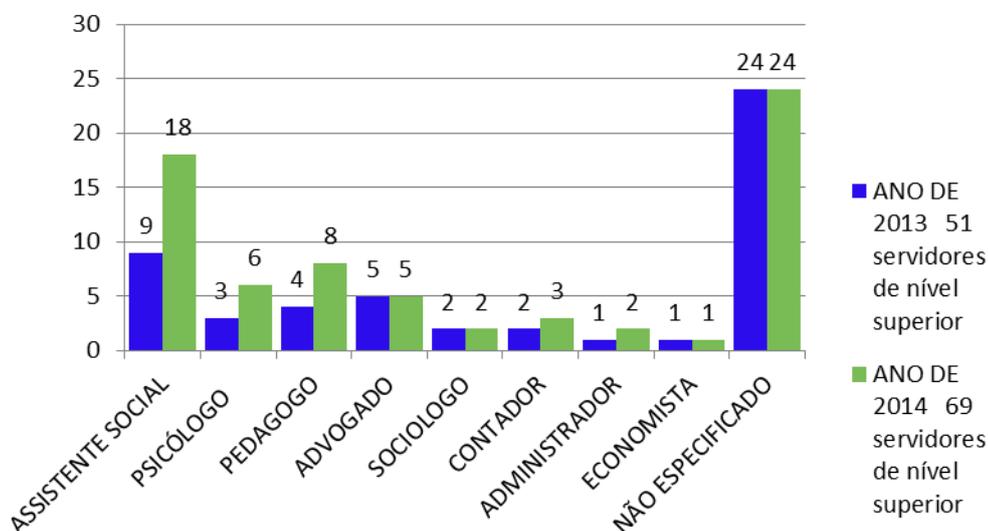
TABELA B

Perfil Servidores SDS por Vínculo/ Escolaridade

	Estatutário		Comissionado		Outros vínculos		Total/ escolaridade	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Nível Fundamental	4	3	0	0	4	5	8	8
Nível Médio	6	7	12	12	34	35	52	54
Nível Superior	20	29	20	20	11	20	51	69
Total de Servidores por tipo de Vínculo	30	39	32	32	49	60	111	131

⁸⁰Para evitar enviesamento na interpretação dos dados, ao analisar o gráfico 2, chamamos atenção para a necessidade de se realizar as ponderações – explicitadas na primeira nota de rodapé deste item – referente aos trabalhadores da SME na composição do quadro funcional da SPS no ano de 2008.

GRÁFICO 3
Perfil Servidores SDS por área de formação (nível superior)



Somado a isso, devemos destacar que em relação aos dados apresentados pela atual gestão, além do aspecto quantitativo do número de profissionais por modalidade, escolaridade e área de formação também foram realizados alguns indicativos em termos qualitativos. Sob essa perspectiva nos compete destacar os seguintes elementos impressos no Relatório de Gestão da SDS (2014, p. 54 – 56):

- ✓ *Em relação ao Plano de cargos, carreiras e salário (PCCS):* apenas a minoria dos serviços do órgão gestor possui PCCS, e este plano está centrado na Prefeitura. Foi instituído em 1998, com algumas alterações que não contemplaram os servidores da assistência social.
- ✓ *Em relação à ampliação do quadro de Recursos Humanos efetivos:* inexistência de realização de concurso público nos anos de 2013 e 2014.
- ✓ *Em relação à qualificação profissional dos servidores:* Reduzida oferta de cursos pelo Governo Estadual e Federal e com número reduzido de vagas. Houve ampliação dos cursos ofertados pelo município. Vale destacar a parceria com o Centro de Referência sobre drogas – CRR/UFJF, que capacitou em 2013 mais de cem trabalhadores e as capacitações promovidas pela conveniada AMAC.
- ✓ *Em relação à distribuição dos servidores por Departamento:* Há um déficit no quadro de funcionários do Departamento de Avaliação e Gestão da Informação (DAGI-SSVM) e no Departamento de Regulação e Acompanhamento de

Convênios (DRAC-SSVM), o que é ponto dificultador para a execução de ações essenciais à gestão, como diagnósticos, construção de indicadores e outras funções imprescindíveis à vigilância socioassistencial. Existem somente 05 profissionais da SDS (04 de nível superior e 01 de nível médio) destinados exclusivamente para as atividades relativas à vigilância socioassistencial. Por outro lado houve o aumento do quadro funcional do Departamento de Transferência de Renda (DTR) devido à contratação de uma equipe para este setor.

Desses quatro pontos apresentados pelo Relatório de 2014 podemos identificar para cada um deles pelo menos um aspecto problemático do ponto de vista da administração pública democrática: primeiramente em relação ao PCCS, o qual evidencia a inexistência de uma política de valorização profissional destinada aos trabalhadores do SUAS, visto que este plano além de se referir a administração municipal em seu âmbito geral, foi instituído em 1998, ou seja, no momento em que ainda nem existia a formatação da atual política de assistência social. Em segundo lugar e vinculado ao primeiro ponto, podemos mencionar a ausência de realização de concurso público por parte da PJJ que, com base nos estudos de Souza Filho *et al* (2012) e Toledo (2010), não se refere a um engodo vivenciado na atual administração, mas perpassa todo o redelineamento da assistência social municipal. Assim, em nenhum momento de sua execução foi possível assegurar um quadro de servidores prioritariamente efetivos, o que incidiu e continua incidindo diretamente na discrepância de acesso ao PCCS dentro da secretaria que administra a assistência social em Juiz de Fora.

No que tange a qualificação profissional o registro do relatório indica o pouco apoio recebido do município em relação aos demais entes federados, reafirmando a tradição histórica da administração pública brasileira marcada pela frágil articulação entre municípios, estados e União. Observa-se, então, no contexto contemporâneo, a reprodução de práticas arraigadas, onde o princípio da descentralização pautado na cooperação política, administrativa e financeira vai sendo deturpado. Isso porque a colaboração do governo federal e, principalmente, do governo estadual se restringe – muita das vezes – ao repasse de recursos orçamentários em detrimento do suporte sistemático em termos técnicos e administrativos (ARNOUT, 2014). Em consequência disso, os municípios sofrem uma sobrecarga para além de sua capacidade de gestão, pois acabam tendo que assumir desde a implementação de programas/projetos/serviços até a qualificação de recursos humanos. Um outro dado que não podemos deixar de notar nessa questão da qualificação profissional, é a presença da AMAC

enquanto “parceira” da SDS para a realização das capacitações dos trabalhadores, reiterando o tradicional papel desta instituição em assumir competências próprias do Poder Público.

Por último, identificamos uma tensão no tocante à questão da distribuição dos recursos humanos, isto é, por um lado, a gestão aponta como fragilidade a dificuldade de efetivar ações fundamentais (tais como a produção de diagnósticos e a construção de indicadores) devido ao desfalque de servidores na área da vigilância socioassistencial que, como destacamos anteriormente, se configura como uma instância primordial para a estruturação de toda a política de assistência social. No entanto, por outro lado, o relatório afirma que foi possível aumentar o número de trabalhadores para compor a equipe do DTR. Cabe salientar que não encontramos no corpo do relatório nenhuma justificativa acerca dos motivos da priorização ao DTR e não aos demais departamentos que compõem a SDS. Logo, acrescentamos esta tensão identificada às nossas alusões realizadas inicialmente acerca do Conselho do Bolsa família, o que vem a fortalecer nossos indicativos acerca da centralidade das ações do SUAS em torno dos programas de transferência de renda em detrimento das demais ações estruturadoras da política de assistência social na direção democrática.

É importante salientar que o número de servidores informados, em todos os relatórios (2009, 2011/2012 e 2014), se refere somente aos trabalhadores lotados na sede da secretaria. Portanto, não foi disponibilizado nesses documentos os vínculos relativos aos espaços tático-operacionais da política de assistência social em Juiz de Fora (CRAS, CREAS, casas de acolhimento, serviços de convivência comunitária, serviços para o cidadão de rua, entre outros). Não obstante, ao verificar o item da relação convenial da SAS/SDS e demais entidades nos documentos supramencionados é possível afirmar que não foi apontado o número de recursos humanos fora da sede, simplesmente pelo fato de que não existe qualquer servidor – pertencente ao quadro de recursos humanos da secretaria (independentemente do tipo de vínculo) – que atue diretamente na prestação dos serviços socioassistenciais. Para confirmar essa afirmação vejamos, por exemplo, as informações do Censo SUAS 2014 preenchido pela gestão da SDS (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2014, p.38 - p.45):

QUADRO III
CENSO SUAS 2014 – SDS/PJF

SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS: PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

117 – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF

CRAS Não realiza

118 – Serviços de convivência e Fortalecimento de vínculos para crianças de 0 a 6 anos:

Na própria sede do órgão gestor

No CRAS

Em outra unidade pública

Em entidade conveniada

Não realiza

119 – Serviços de convivência e Fortalecimento de vínculos crianças e adolescentes (6 a 15 anos):

Na própria sede do órgão gestor

No CRAS

Em outra unidade pública

Em entidade conveniada

Não realiza

120 – Serviços de convivência e Fortalecimento de vínculos para adolescentes e jovens (15 a 17 anos):

Na própria sede do órgão gestor

No CRAS

Em outra unidade pública

Em entidade conveniada

Não realiza

121 – Serviços de convivência e Fortalecimento de vínculos para idosos:

Na própria sede do órgão gestor

No CRAS

Em outra unidade pública

Em entidade conveniada

Não realiza

122 – Serviços de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência idosos:

Na própria sede do órgão gestor

No CRAS

Em outra unidade pública

Em entidade conveniada

Não realiza

SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS: PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL

123 – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI/CREAS:

No CREAS Não realiza

124 – Serviço especializado para pessoas em situação de rua:

Na própria sede do órgão gestor

No CREAS

Em outra unidade pública

Em entidade conveniada

Não realiza

125 – Serviço de Proteção especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias:

Na própria sede do órgão gestor

No CREAS

Em outra unidade pública

Em entidade conveniada

Não realiza

126 – Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC):

Na própria sede do órgão gestor

No CREAS

Em outra unidade pública

Em entidade conveniada

Não realiza

127 – Serviço especializado em abordagem social:

Na própria sede do órgão gestor

No CREAS

Em outra unidade pública

Em entidade conveniada

Não realiza

128 – Rede de Proteção Social Especial de Média Complexidade – unidades para atendimento a pessoas em situação de rua – quantidade de unidades não governamentais conveniadas: 1

129 – Centro Dia: 0

130 – Rede de Proteção Social Especial de Média Complexidade – Centro Dia – quantidade de unidades não governamentais conveniadas: 0

131– Unidades exclusivas de acompanhamento de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) ou Prestação de Serviços à Comunidade (PSC): 0

132 – Rede de Proteção Social Especial de Média Complexidade – Unidades exclusivas de acompanhamento de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) ou Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) – quantidade de unidades não governamentais conveniadas: 1

133 – Outras unidades de Proteção Social Especial de Média Complexidade: 0

134 – Rede de Proteção Social Especial de Média Complexidade – Outras unidades de Proteção Social Especial de Média Complexidade – quantidade de unidades não governamentais conveniadas: 14

135 – Rede de Proteção Social Especial de Alta Complexidade – Unidade de Acolhimento para crianças e adolescentes – quantidade de unidades não governamentais conveniadas: 4

136– Unidade de Acolhimento para jovens (maiores de 18 anos) egressos dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes: 0

137 – Rede de Proteção Social Especial de Alta Complexidade – Unidade de Acolhimento para jovens (maiores de 18 anos) egressos dos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes – quantidade de unidades não governamentais conveniadas: 0

- 138** – Rede de Proteção Social Especial de Alta Complexidade – Unidade de Acolhimento para idosos – quantidade de unidades não governamentais conveniadas: 1
- 139** – Rede de Proteção Social Especial de Alta Complexidade – Unidade de Acolhimento para pessoas em situação de rua – Quantidade de unidades não governamentais conveniadas: 2
- 140**– Unidade de Acolhimento para pessoas com deficiência: 0
- 141**– Rede de Proteção Social Especial de Alta Complexidade – Unidade de Acolhimento para pessoas com deficiência – quantidade de unidades não governamentais conveniadas: 1
- 142** – Unidade de Acolhimento para mulheres vítimas de violência: 0
- 143** – Rede de Proteção Social Especial de Alta Complexidade – Unidade de Acolhimento para mulheres vítimas de violência – quantidade de unidades não governamentais conveniadas: 0
- 144** – Outras unidades de acolhimento: 0
- 145** – Rede de Proteção Social Especial de Alta Complexidade – Outras unidades de acolhimento – quantidade de unidades não governamentais conveniadas: 0

Com base no quadro ora exposto e considerando os dados da atual gestão julgamos procedente salientar dois apontamentos: primeiramente em relação à questão 117 acerca do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e questão 123 sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), onde a marcação feita no questionário do Censo SUAS contemplou como resposta CRAS e CREAS, respectivamente. Entretanto, considerando que os funcionários operacionalizadores desses serviços continuam sendo da AMAC, significa que na verdade essas entidades público-estatais (CRAS/CREAS) seguem geridas numa relação de hibridismo entre PJF e AMAC, reafirmando a centralidade dessa instituição para a execução das ações. Como bem ilustra os grifos de Toledo (2010, p.136),

A própria Secretaria de Assistência Social, criada em 2009 com a finalidade de adequar Juiz de Fora ao SUAS, não conta em seu quadro com funcionários próprios, pois grande parte dos profissionais que compõem a própria SAS são funcionários da AMAC, outros foram cedidos de outras pastas e existem aqueles que foram contratados pela Prefeitura.

Retornando a apreciação do quadro, destacamos em segundo lugar as perguntas onde a marcação registrou o item “não realiza”, bem como o quantitativo “zero”, reforçando nossa tese de que aqueles serviços que não são realizados por relação convencional, simplesmente não existem. Nosso argumento se fundamenta no fato de que, tendo em vista as frentes de trabalho

que compõem o SUAS e os números apresentados pelos relatórios de gestão sobre o quadro de Recursos Humanos, dentre os motivos para essa não execução direta da PJJ dos serviços pertinentes a política de assistência social, certamente está à falta de corpo técnico. Nesse sentido, este segundo item segue articulado ao primeiro apontamento realizado e as constatações feitas por Toledo. Cabe ressaltar que, embora as elucidações da autora se referissem ao quadro identificado na sede administrativa da política de assistência social no ano de 2009, ainda sim, refletem as mesmas carências de recursos humanos da gestão pública atual, podendo também ser estendidas para os demais níveis operacionais da política.

Mediante esses apontamentos, estamos demonstrando que em relação aos recursos humanos, a política de assistência social nos últimos anos segue na mesma direção que os anos iniciais da implantação do SUAS, onde os dados de 2008 deixaram bastante clarividente a fragilidade quantitativa dos funcionários pertencentes a esta política. Assim, reafirmamos as constatações da dissertação de mestrado intitulada *“Implementação do SUAS: um estudo sobre as particularidades de Juiz de Fora”*, que ao abordar a política de assistência social na cidade durante os anos de 2005 a 2009 apontou a inconsistência de um corpo técnico pertencente no quadro funcional público-estatal para a execução das ações do SUAS. Nas palavras de Toledo (2010, p. 149),

Em Juiz de Fora, o SUAS vem se estruturando em contextos adversos à sua consolidação enquanto política pública: (...) A questão dos Recursos Humanos se reveste com características próprias, tendo em vista sua sustentação em estruturas institucionais instáveis, frágeis e conflitantes. Some-se a isso a incógnita lançada sobre a impossibilidade de realizar contratações, via AMAC, **reforçando, assim, a premissa de que existe a necessidade urgente de investimentos na formação dos quadros profissionais permanentes e qualificados** (grifos nossos).

Seguindo na mesma trilha da autora e avançando para a cena presente podemos afiançar que para além desta problemática da inconsistência de um quadro de servidores efetivos, significa que aqueles trabalhadores disponíveis tanto na gestão da SAS quanto na atual SDS foram lotados em atividades de planejamento e/ou monitoramento da política, visto que a execução continua sendo realizada exclusivamente por relação convenial. É importante ressaltar que o Relatório de Gestão da SAS ao analisar o avanço em termos do poder público ter assumido a gestão da política não deixa de reconhecer “[...] que os serviços de assistência social em Juiz de Fora, vinham sendo organizados e conduzidos quase que em sua totalidade por uma única instituição privada, a AMAC, responsável, inclusive, pela execução das ações de proteção básica e especial” (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2012, p.26). Entrementes, apesar

do planejamento e monitoramento serem realizados, nos últimos anos, pela secretaria, constatamos que permanece em voga a cisão entre planejamento, monitoramento e execução das ações na política de assistência social municipal, tendo como fulcro dessa problemática a questão da falta de recursos humanos pertencentes à política de assistência social. O próprio Relatório de Gestão 2014 ao realizar a análise dos pontos que dificultam a gestão traz a informação de que

A secretaria necessita ampliar seu quadro de técnicos de nível médio, administrativos e assumir a execução das unidades estatais, CRAS, CREAS e CENTRO POP, com a contratação e, preferencialmente, concurso público, visando atender o Pacto de Aprimoramento da Gestão (CIT), que traz a pactuação de 60% dos trabalhadores nas unidades públicas na condição de servidores efetivos (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2014, p.56).

Postas essas colocações acerca da fragilidade dos recursos humanos dentro da política de assistência social em Juiz de Fora, nos propomos a analisar os dizeres impressos nesta citação por outro prisma de interpretação. Assim, ao observarmos o comportamento da gestão da SDS em relação ao significado da gestão do trabalho, identificamos que, em certa medida, este retrata uma tendência cada vez mais presente no âmbito da administração das políticas sociais, mas que traduz não somente a realidade de Juiz de Fora, e sim, um contexto geral. Em outras palavras, podemos perceber que apesar da avaliação qualitativa do relatório 2014 expressar uma preocupação com a necessidade de ampliação dos recursos humanos, fica bastante evidente que esta finalidade está muito atrelada a operacionalização da política. Tal fato torna-se mais visível quando ao pontuarem sobre a ampliação do quadro de trabalhadores vinculam esse imperativo ao atendimento do Pacto de Aprimoramento da Gestão estabelecido em 2013 pelo MDS e deixam de abordar o significado político disso para a própria gestão e, principalmente, do ponto de vista do atendimento às demandas da população.

Detalhando um pouco mais o que estamos dizendo, podemos citar também o relatório de 2009 onde em todo o conteúdo apresentado, além dos dados quantitativos, a única referência aos recursos humanos foi realizada no item do Departamento de Proteção Especial/Serviços da Alta Complexidade, que enfocou a necessidade de “contratar recursos humanos para a manutenção dos serviços, evitando desgaste da equipe, pagamento de horas extras, principalmente nas casas 24 horas” (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2009, p.92). Já no Relatório 2011/2012 não encontramos qualquer referência aos recursos humanos, ao não ser a apresentação quantitativa dos servidores que compunham a SAS neste período. Desse modo, se é possível verificar, em alguns momentos, uma preocupação (mesmo que restrita como no

Relatório de 2009) com a insuficiência de trabalhadores para a operacionalização da política, o que constatamos claramente foi a falta de referência ao significado desta debilidade – tanto em número de servidores quanto a forma como estes integram a secretaria (vínculos estáveis ou não) – para a prestação de serviços à população e para as discussões em torno da construção e do aprimoramento do SUAS.

Munidos dessas proposições, indicamos que, principalmente nos relatórios de 2009 e de 2011/2012, existe a fragmentação de uma mediação fundamental não só para a construção de um quadro de recursos humanos qualificado, mas para a própria edificação do SUAS na direção democrática, qual seja: a articulação entre a técnica e a política. Ou nos termos de Paula (2005) a articulação entre as três dimensões fundamentais da gestão pública democrática: econômico-financeira, institucional-administrativa e sócio-política. Devemos lembrar que tal unidade dialética é essencial, pois, parafraseando Vitor Paro (2000, p. 151) temos que “a possibilidade de uma administração democrática no sentido de sua articulação, na forma e no conteúdo, com os interesses da sociedade como um todo, tem a ver com os fins e a natureza da coisa administrada”. Traduzindo as formulações do educador para as especificidades deste conteúdo significa que uma administração que se proponha democrática, cuja finalidade seja o atendimento das necessidades da população deve abarcar as diferentes concepções que matizam seu quadro de recursos humanos a fim de equalizar propostas que contribuam para uma estruturação burocrática mais próxima desta finalidade.

Entretanto, ao identificar essa fragilização entre as dimensões técnica e a política pela perspectiva do atendimento às demandas da população, contida nos relatórios de gestão no item dos recursos humanos, também é preciso lembrar que com a adesão do ideário neoliberal e o processo de contrarreforma realizado pelo Estado brasileiro, o gerencialismo assumiu uma tônica crucial para a desestruturação do aparato público e, conseqüentemente, para o papel do servidor público. Sob esse desígnio, é que devemos compreender esse direcionamento cunhado nas análises dos relatórios de gestão da SAS/SDS, tendo em vista o forte imperativo a outras supostas formas “mais eficientes” de gerir o aparato público. Aqui estamos nos referindo precisamente às discussões realizadas por Claudio Gurgel, no Capítulo I deste trabalho, onde o professor nos mostra o papel da ideologia para a construção das teorias organizacionais e as reformulações realizadas a partir da década de 1970 com a crise do modelo Fordista-keynesiano. Isto é, o novo paradigma instaurado nas relações de produção pautado na acumulação flexível que levou a fortalecer a necessidade de se reformular o Estado emanado pelo discurso da nova administração pública (PAULA, 2005), de cunho gerencial.

Nessa perspectiva, os fundamentos teóricos das novas tecnologias gerenciais legitimaram métodos e técnicas como forças produtivas (GURGEL, 2003), o que no âmbito da administração pública incidiu numa supervalorização da dimensão técnica, ao mesmo tempo em que facilitou o esvaziamento da função política dos servidores públicos, enquanto um dos elementos integrantes da contrarreforma do Estado. Desse modo, enfatizamos que ao passo que os referidos relatórios abordam a importância dos servidores para cumprir o pacto de aprimoramento ou para não gerar sobrecarga para a instituição acabam por reproduzir esta visão tecnicista do servidor público, muito própria do gerencialismo. Por conseguinte, subtrai-se a função de agente político que este também dispõe, deixando relegado seu papel de ator social que imprime no seu fazer profissional determinada intencionalidade política, cultural, social e ideológica. Seguindo nesta acepção, ao realizarmos tais apreciações compreendemos que essas questões identificadas nos relatórios de gestão são resultado e parte integrante dos processos macro societários delineados pela reestruturação do capital, onde:

As condições atuais do capitalismo contemporâneo, com a globalização financeirizada dos capitais e sistemas de produção, apoiadas fortemente no desenvolvimento tecnológico e de informação, promovem intensas mudanças nos processos de organização e nas relações e vínculos de trabalho. São contextos que geram processos continuados de informalização e flexibilização expressos por trabalhos terceirizados, subcontratados, temporários, domésticos, em tempo parcial ou por projeto, para citar apenas algumas das diferentes formas de precarização a que estão submetidos os trabalhadores no mundo do trabalho. (...) A reforma neoliberal do Estado trouxe agregada intensa campanha ideológica de desconstrução do Estado e de tudo que é estatal, em seus diferentes níveis de poder, atingindo diretamente as condições e as relações de trabalho na esfera estatal (COUTO *et al*, 2012, p. 82).

À luz dessa totalidade social descrita pelas autoras e retornando aos dados, propriamente ditos, com a introdução das informações contidas no quadro síntese do período analisado, conseguimos obter um panorama mais detalhado sobre essa realidade local. Assim, com o aporte da Tabela C impetramos maiores subsídios para afirmar a existência de uma interconexão do quadro funcional do SUAS em Juiz de Fora com a comumente designada “reforma gerencial”. Para realizarmos nossas apreciações acerca desta relação apresentamos, então, o referido quadro síntese que traz a seguinte configuração:

TABELA C

Síntese dos Dados de Recursos Humanos do SUAS em Juiz de Fora*

SITUAÇÃO	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EFETIVOS	61	42	32	32	36	43
COMISSIONADOS	17	19	32	30	32	31
CONTRATOS TEMPORÁRIOS	3	109	2	37	0	9
TERCEIRIZADOS	0	0	0	45	45	46
ESTAGIÁRIOS	72	84	55	39	47	69
CONSELHEIRO TUTELAR	15	15	15	15	15	13
MENOR APRENDIZ	5	5	5	5	5	3
TOTAL	173	274	141	203	180	214

*Fonte: Dados disponibilizados pela Supervisão de Monitoramento Profissional/Departamento de Execução Instrumental (DEIN)

Diante do quadro em tela, ressaltamos que, embora a tabela exposta tenha sido apresentada na íntegra com os dados fornecidos pelo DEIN, para efeitos de nossa discussão nos interessa focar os cinco primeiros vínculos. Desse modo, destacamos primeiramente o decréscimo em número absoluto dos servidores efetivos de 2009 (61 efetivos) para 2014 (43 efetivos) e, que, se comparado ao montante total de trabalhadores (214) pertencente à SDS, no último ano, aponta – em termos proporcionais – para uma queda ainda mais significativa. Dentre os fatores que podem ter contribuído para essa redução podemos citar: a saída dos servidores ligados a Secretaria Municipal de Educação⁸¹ a partir do redelineamento realizado em 2009, a fim de atender as prerrogativas da PNAS e NOB/SUAS somado à intervenção do Ministério Público (SOUZA FILHO *et al*, 2012). Já o segundo fator pode estar relacionado à aposentadoria de servidores sem a reposição do quadro, visto a falta realização de concurso público por parte da PJF para alocação de novos servidores nesta secretaria.

No entanto, independentemente disso, nos chama atenção que em contraponto a esta variação do vínculo efetivo, identificamos a expressiva utilização de estagiários, durante todos os seis anos analisados. Devemos salientar, sobretudo, que o número de estagiários nesta secretaria, segundo os dados do quadro síntese, representou, em alguns momentos, uma nítida discrepância em relação ao corpo de servidores efetivos. Exemplificando podemos indicar o

⁸¹ Em relação à redução do quantitativo de servidores efetivos devemos lembrar que em 2008 a SPS dispunha de 133 trabalhadores pertencentes a essa vinculação, sendo que desses, 117 (entre administrativos e funcionários do magistério) eram cedidos pela SME, isto é, 87,9% do total de Recursos Humanos efetivos lotados na SPS não eram da política de assistência social. Assim, os anos seguintes, devido à intervenção do Ministério Público, se constituíram como momentos de ajustamento dessa situação.

ano de 2011, período no qual o número de estagiários quase que o dobrou em relação ao de efetivos. De tal modo, este dado ilustra com bastante propriedade a problemática apresentada por Couto *et al* (2012, p. 79), onde as autoras mencionam que:

A questão dos recursos humanos é um desafio para toda a administração pública, mas assume características específicas na assistência social, pela sua tradição de não-política, sustentada em estruturas institucionais improvisadas e reduzido investimento na formação de equipes profissionais permanentes e qualificadas para efetivar ações que rompam com a subalternidade que historicamente marcou o trabalho dessa área.

Um outro dado apresentado pelo quadro síntese e que ratifica o desafio posto pelas autoras, se refere aos vínculos terceirizados nos últimos três anos, cuja forma de contratação até o ano de 2011 era inexistente. Tal modalidade de vínculo – iniciado no último ano do mandato da administração anterior e que vem prosseguindo na gestão do prefeito Bruno Siqueira – tende a deixar ainda mais porosa à construção da assistência social enquanto política pública de direito. Ademais, esse crescimento do número de trabalhadores terceirizados contribui para acentuar tanto a fragilização mencionada – anteriormente por Toledo – referente à particularidade de Juiz de Fora, quanto reafirma nossas discussões entorno das reconfigurações do capitalismo contemporâneo e suas deletérias consequências para as relações de trabalho tratadas por autores como Gurgel (2003), Souza Filho (2011), Behring (2008) e Couto *et al* (2012).

Nesse mote, temos que a combinação de todos esses fatores relativos à precarização do trabalho na perspectiva da qualidade e do compromisso com a continuidade das ações, demonstra que a estruturação dos recursos humanos do SUAS na realidade local também não vem conseguindo avançar na direção empreendida pela NOB-RH/SUAS. Assim sendo, para além de problematizar a existência de um quadro de recursos humanos condizente com uma administração democrática, devemos também problematizar essa questão com a própria política nacional que, conforme já mencionado no Capítulo II deste trabalho, preconiza a valorização profissional e a constituição de um quadro de recursos humanos permanentes. Observemos, então, os princípios e diretrizes nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS matizados pela referida norma operacional (BRASIL, 2006, p.12-13):

1. A promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, de 1993, e conseqüentemente a formulação da PNAS/2004 e a construção e regulação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS e da sua Norma Operacional Básica – NOB/SUAS tornam necessária a reflexão da política de gestão do trabalho no âmbito da Assistência Social, visto que a mesma surge como eixo delimitador e imprescindível à qualidade da prestação de serviços da rede socioassistencial.
2. Para a implementação do SUAS e para se alcançar os objetivos previstos na PNAS/2004, é necessário tratar a gestão do trabalho como uma questão estratégica. A qualidade dos serviços socioassistenciais disponibilizados à sociedade depende da estruturação do trabalho, da qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS.
3. Para tanto, é imperioso que a gestão do trabalho no SUAS possua como princípios e diretrizes disposições consoantes às encontradas na legislação acima citada.
4. Neste aspecto, é importante ressaltar o caráter público da prestação dos serviços socioassistenciais, fazendo-se necessária a existência de servidores públicos responsáveis por sua execução.
5. Nos serviços públicos, o preenchimento de cargos, que devem ser criados por lei, para suprir as necessidades dos serviços deve ocorrer por meio de nomeação dos aprovados em concursos públicos, conforme as atribuições e competências de cada esfera de governo, compatibilizadas com seus respectivos Planos de Assistência Social (Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais), a partir de parâmetros que garantam a qualidade da execução dos serviços.
6. De acordo com as atribuições dos diferentes níveis de gestão do SUAS, definidas na NOB/SUAS, compete a cada uma delas contratar e manter o quadro de pessoal qualificado academicamente e por profissões regulamentadas por Lei, por meio de concurso público e na quantidade necessária à execução da gestão e dos serviços socioassistenciais, conforme a necessidade da população e as condições de gestão de cada ente.
7. Assim, para atender aos princípios e diretrizes estabelecidos para a política de Assistência Social, a gestão do trabalho no SUAS deve ocorrer com a preocupação de estabelecer uma Política Nacional de Capacitação, fundada nos princípios da educação permanente, que promova a qualificação de trabalhadores, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada, com a possibilidade de supervisão integrada, visando o aperfeiçoamento da prestação dos serviços socioassistenciais.
8. A gestão do trabalho no âmbito do SUAS deve também:
 - *garantir a “desprecarização” dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da terceirização,*
 - *garantir a educação permanente dos trabalhadores,*
 - *realizar planejamento estratégico,*
 - *garantir a gestão participativa com controle social,*
 - *integrar e alimentar o sistema de informação.*

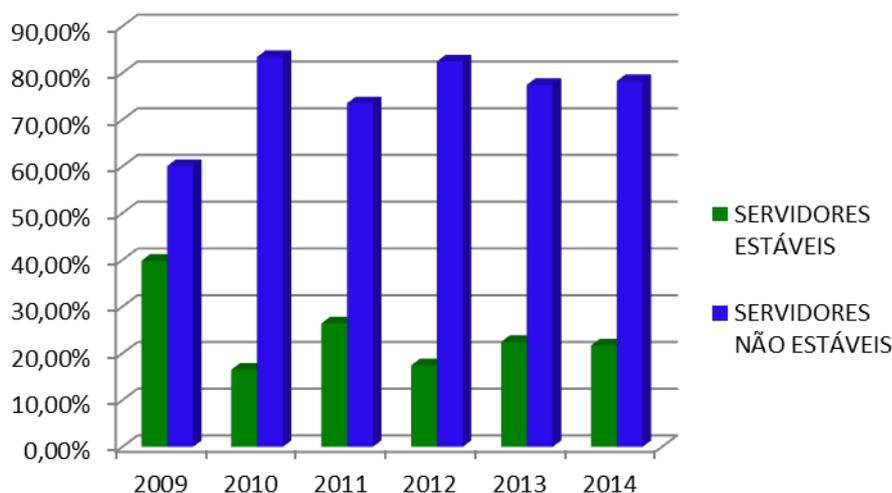
Mediante esses princípios e diretrizes ora descritos reafirmamos nossos indicativos acerca da dissonância existente entre a configuração expressa pelo quadro de pessoal da política de assistência social em Juiz de Fora e as prerrogativas da NOB-RH/SUAS. Compete evidenciar que encontramos suporte para tal afirmativa tomando como parâmetro os cinco

vínculos enfocados no quadro síntese (efetivos, comissionados, contratos temporários, terceirizados e estagiários), divididos em duas modalidades: *estáveis* (efetivos) e *não estáveis* (comissionados, contratos temporários, terceirizados e estagiários). Tal meio de análise nos permitiu realizar o processo de verificação e constatar de maneira ainda mais latente a fragilidade identificada nos outros dados apresentados. Isso porque em **2009** do total de 153 trabalhadores que compunham esses cinco vínculos, 61 eram estáveis (39,87%) e 92 não estáveis (60,13%); em **2010** dos 254 servidores, 42 eram estáveis (16,54%) e 212 não estáveis (83,46%); em **2011** dos 121 funcionários, 32 eram estáveis (26,45%) e 89 não estáveis (73,55%) e; no último ano da administração do prefeito Custódio Antônio de Mattos, em **2012**, dos 183 trabalhadores que compunham esses cinco vínculos, 32 eram estáveis (17,49%) e 151 não estáveis (82,51%).

Por sua vez, a nova gestão da PJF, em **2013**, totalizou o quantitativo de 160 servidores nessas vinculações supramencionadas, sendo que 36 eram estáveis (22,50%) e 124 não estáveis (77,50%) e; por último, no ano de **2014**, dos 198 funcionários, 43 eram estáveis (21,72%) e 155 não estáveis (78,28%). Em decorrência disso, podemos constatar que a diferença entre o número de servidores estáveis e não estáveis é gritante, onde somente no ano de 2009 não se verificou uma discrepância tão extrema. Quando enfocamos, por exemplo, os últimos três anos do quadro síntese (2012 a 2014) é possível perceber que, em 2012, essa diferença fez com que os trabalhadores não estáveis representassem quase cinco vezes mais o percentual de trabalhadores não estáveis, enquanto em 2013 e 2014 essa diferença se manteve estável, equivalendo a uma proporcionalidade de aproximadamente três vezes entre as duas modalidades. Observemos, então, graficamente essa proporcionalidade entre esses dois vínculos, conforme a ilustração a seguir:

GRÁFICO 4

Evolução de Servidores por Vínculos Estáveis e Não Estáveis SAS/SDS



A partir da exposição gráfica, podemos visualizar que os anos de 2010, 2011 e 2012 se configuraram como momentos de oscilação na proporcionalidade existente entre os vínculos estáveis e não estáveis – fruto das mudanças ocorridas em 2009 – com a saída dos servidores da SME e a nova relação estabelecida entre a gestão pública municipal da política de assistência social e a AMAC. Entrementes, ao observarmos 2013 e 2014 é possível perceber uma estabilização dessa relação no contexto atual, sugerindo que essa situação já deteriorada nos anos precedentes esteja se consolidando em Juiz de Fora. A título de complementação, realizamos também uma apreciação desses dados encontrados na realidade local com os dados do MDS, o que nos possibilitou perceber que a política de assistência social em Juiz de Fora tem seguido a mesma configuração de recursos humanos da política de assistência social em seu âmbito nacional. Nossa afirmativa se fundamenta nas informações fornecidas pelo relatório da Controladoria Geral da União que ao traçar uma comparação referente à composição da força de trabalho do MDS entre os anos 2010, 2011 e 2012 chega à seguinte conclusão:

[...] verifica-se que a força de trabalho do MDS vem diminuindo em relação aos dois anos anteriores, sendo 2% em relação a 2011 e 5% em relação a 2010. O vínculo que apresentou maior redução foi o de servidores de carreira vinculada ao órgão. A situação que contribuiu para a redução desse número em 2012 foi a cessão de 14 servidores (7% do total de ativos permanentes do quadro do MDS) para outros órgãos, sendo que 9 foram para órgãos em que a cessão não era obrigatória. Muito embora não exista irregularidade nos processos de cessão analisados, o fato descrito vem de encontro à situação de carência de pessoal apontada pelas UJ, nos Relatórios de Gestão, a exemplo da SENARC, SESAN, SNAS, que atinge não apenas as atividades fim, mas

também a área administrativa, como pode ser verificada por ocasião da auditoria realizada na própria Secretaria Executiva. Ademais, ao final de 2012, apenas 12% da força de trabalho era composta por servidores de carreira vinculados ao MDS. Questionada a CGRH sobre as cessões ocorridas em 2012, considerando a carência de pessoal a Unidade, por meio do Ofício nº 47/SAA/SE/MDS, de 16.05.2013, a Unidade se limitou a descrever o procedimento interno para a realização da cessão, não entrando no mérito da liberação de servidores pelas diversas áreas do MDS. Além disso, **verifica-se que o quantitativo de servidores está constituído quase que exclusivamente por trabalhadores com diversos tipos de vínculos provisórios no MDS, como os requisitados de outros órgãos (23%); os de carreira em exercício descentralizado (11%); os servidores sem vínculo, apenas nomeados para cargos em comissão (31%) e os servidores com contratos temporários (13%). Tal fato pode implicar riscos de descontinuidade das atividades provocada pela alta rotatividade de pessoal** (RELATÓRIO DE AUDITORIA, 2012, p.18, grifos nossos).

Munidos dessas informações, afiançamos que tanto a particularidade municipal quanto o nível nacional indicam que na realidade concreta não vem ocorrendo uma conexão com os princípios e diretrizes contidos na NOB-RH/SUAS, prevalecendo os imperativos neoliberais da desestruturação do trabalho. Tal constatação nos faz reafirmar as críticas marxianas acerca dos limites tanto da politicidade (embora saibamos que esta é muito mais ampla, conforme discutimos no item 2.1, aqui a enfocamos através da determinação das políticas públicas), quanto das medidas administrativas (burocracia) em relação à pauperização (MARX, 2010a; 2010b). Com essas sinalizações, julgamos pertinente reafirmar as formulações elencadas durante a construção desta dissertação sobre o fato de que não podemos superestimar a formalização dos direitos sociais como forma de garantir a sua concretização. Nesse sentido, o hiato existente entre a NOB-RH/SUAS e o modo real como vem operando as relações de trabalho na política de assistência social é apenas um dos elementos que confirmam esse apontamento. Conforme indica Araújo em menção ao pensamento de Backx (2007) é preciso não perder de vista que,

É característico de um Estado moderno ter na lei a base também dos direitos; esta afirmação não significa, no entanto, que a lei seja condição suficiente para que se possa falar em direitos. Em outras palavras, a lei é indispensável, mas não é (e, de fato, não tem sido) suficiente para garantir direitos. Neste sentido, a legislação deve ser tomada como um primeiro indicativo (ARAÚJO, 2013, p.89).

Entretanto, não podemos nos furtar do caráter contraditório que permeia essa questão, haja vista que o Estado não é algo estático e, embora, seja representação superestrutural das classes dominantes também é correlação de forças e daí a possibilidade de obtermos alcances

em prol dos dominados (SOUZA FILHO, 2011) e por isso mesmo fazemos nossa defesa da importância dos instrumentos regulamentadores da política de assistência social. Afinal, por todo o caminho percorrido por esta política pública e sua histórica marginalização e uso clientelista, será que temos dúvida de que as legislações outorgadas a partir da LOAS e PNAS/SUAS de fato possibilitaram ganhos para as classes subalternas?

Para refletirmos sobre esta indagação vejamos, por exemplo, a expressão concreta destas legislações através da implantação dos CRAS e sua decorrente oferta de bens e serviços nas áreas mais desprovidas de qualquer acesso aos recursos públicos. Assim, retomamos aqui as alusões de Coutinho que imputa os direitos, como resultado da história, e que sob esse feixe de interlocução, traduz a política de assistência social brasileira como fruto de um processo de lutas. Portanto, vislumbrá-la como direito conquistado é fundamental para nossa avaliação referente ao SUAS, de modo que julgamos procedente registrar as ressalvas realizadas pelo emérito professor Carlos Nelson Coutinho (1997, p.156) pois,

Embora possa parecer óbvio, não é desnecessário lembrar que os direitos sociais talvez ainda mais que do que os direitos políticos, são igualmente conquista da classe trabalhadora. E não é desnecessário porque as políticas sociais – ou seja, o instrumento através do qual se materializam os direitos sociais – são muitas vezes definidas sem que esse fato seja levado em conta. Para muitos autores que se baseiam numa leitura mecanicista do marxismo, as políticas sociais seriam nada mais do que um instrumento da burguesia para legitimar sua dominação. É como se as políticas sociais fossem uma rua de mão única. (...) De resto, essa visão dialética dos direitos sociais como conquistas dos trabalhadores e não como simples instrumentos da burguesia já está presente na obra do próprio Marx. Em 1863, no discurso que proferiu no ato inaugural da Associação Internacional dos Trabalhadores, Marx disse que a fixação legal da jornada de trabalho, que acabara de ser promulgada na Inglaterra, tinha sido a primeira vitória da economia política do trabalho sobre a economia política do capital (Marx & Engels, 1956, p.354); ou, em outras palavras, a primeira vitória de um direito social sobre a lógica privatista do capitalismo.

Feitas essas ponderações, mas sem perder de vista as determinações que emergem desta realidade analisada, consideramos que todo o panorama de vínculos existentes, desde a SAS em 2009 até a SDS em 2014 indica alguns obstáculos para esse caráter dialético enfatizado por Coutinho, do ponto de vista das possibilidades de vitória da economia do trabalho. Juntamente a isso identificamos, pelo menos, duas consequências imediatas para a construção de uma política pública de qualidade na área da assistência social e para o fortalecimento da perspectiva democrática: primeiramente porque reforça as constatações de Couto *et al* (2012) acerca da histórica dificuldade de continuidade na operacionalização desta

política pela imprevisão de trabalhadores pertencentes à assistência social, sendo constante a utilização de trabalhadores ligados a entidades da sociedade civil e quando, no interior do aparato público, cedidos por outros departamentos e/ou com vínculos de trabalho muito débeis.

Em segundo lugar, porque na medida em que esses trabalhadores vivenciam cotidianamente a instabilidade de seus cargos tendem a admitir uma postura menos crítica e de menor enfrentamento ao instituído pelo medo da perda do emprego. Desse modo, temos significativos rebatimentos nas possibilidades democráticas, bem como na construção de um perfil de trabalhador qualificado tanto técnica quanto politicamente no interior do SUAS. Portanto, chamamos atenção para o fato de que:

Por ser uma área de prestação de serviços, cuja mediação principal é o próprio profissional, o trabalho da assistência social está estrategicamente apoiado no conhecimento e na formação teórica, técnica e política do seu quadro de pessoal, e nas condições institucionais de que dispõem para efetivar sua intervenção (COUTO *et al*, 2012, p.80).

Sob essa acepção das condições institucionais compete evidenciar, ainda, nossas apreciações concernentes aos outros elementos patrimoniais identificados na trama municipal. Tal discussão se torna procedente tendo em vista que, além dos contratados temporários e terceirizados, ao observarmos a evolução dos cargos comissionados, identificamos que entre os anos de 2011 a 2014 os dados apresentados pelo quadro síntese demonstram que este tipo de vínculo quase dobrou, se comparado aos números existentes nos anos de 2009 e 2010. Além disso, se compararmos a diferença entre o número de funcionários efetivos e comissionados, constata-se que desde 2009 (nesta época haviam 61 efetivos e 17 comissionados) a diferença proporcional entre essas modalidades vem diminuindo (no ano de 2014 existiam 43 efetivos e 31 comissionados), sendo que em alguns momentos (2011 e 2012) ocorreu uma equiparação entre ambas.

Dessa forma, verifica-se que a lógica patrimonial identificada pelo estudo da FSS/UFJF permanece em voga e nessa direção ousamos afirmar ainda mais, pois: em nossas acepções os dados apresentados suscitam a existência de uma sintonia fina entre os arranjos institucionais orquestrados no âmbito dos recursos humanos no SUAS em Juiz de Fora e os imperativos em prol da desestabilização do mundo do trabalho da política neoliberal articulados aos elementos patrimoniais que já se faziam presentes nesta realidade local. Sob esse ângulo de interlocução com os dados, consideramos que a condução dos recursos humanos no município está seguindo os mesmos indicativos formulados por Souza Filho que

ao analisar a incidência do gerencialismo na trama nacional, afirmava: “[...] a contrarreforma administrativa, através da dimensão flexível/gerencial, repõe o patrimonialismo sobre bases racionais-legais” (SOUZA FILHO, 2011, p.215).

Em suma, fazendo um balanço geral do contexto identificado temos que além da fragilidade dos postos de trabalho, trazidos pelas novas configurações neoliberais, em Juiz de Fora, foi mantida a lógica de estruturação da assistência social baseada nas relações de pessoalidade, visto que os documentos analisados demonstram que para a ocupação dos cargos de contratados temporários, terceirizados e comissionados não foi estabelecida nenhuma norma/procedimento para o mérito ao cargo. Logo, permanece em curso, os critérios de “confiança” que o secretário desta política dispõe para fazer o convite a quem ele julgar pertinente a determinado cargo, deixando transversalmente atrelada as relações de lealdade ao senhor (WEBER, 1999a). Nesse sentido, identificamos que ao mesmo tempo em que a estruturação institucional promovida pela SDS trouxe uma maior definição em termos de competências, fortalecendo o caráter racional da estruturação do SUAS no município, ao enfocarmos os recursos humanos, observamos que deu-se continuidade ao fortalecimento da determinação da dominação nesta dimensão da estrutura burocrática.

3.6 – A Relação Público e Privado no SUAS em Juiz de Fora

No descortinar deste item cabe evidenciar que analisar a relação do quadro de funcionários existente no SUAS em Juiz em Fora – pelas especificidades que compõem a concreticidade local – remete necessariamente as discussões entorno da consolidação da gestão pública desta política e sua interface com as entidades socioassistenciais⁸². Nesse sentido, este terceiro eixo de análise que nos propomos a percorrer na interlocução com o

⁸² É importante esclarecer ao leitor que, de acordo com as normativas do SUAS, esta interface das entidades não governamentais com o poder público pode se dá de duas formas: 1)- *Entidades pertencentes a REDE SUAS mas que não recebem recursos públicos para a execução de seu plano de ação* → qualquer entidade para realização de ações na área da assistência social precisam ser aprovadas pelo CMAS, para receber o certificado de Registro de Entidade que deve ser renovado anualmente atendendo a uma série de documentações estabelecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e regulamentadas por resolução própria de cada conselho municipal, entretanto, esta modalidade se mantém exclusivamente com recursos próprios.2)-*Entidades pertencentes a REDE SUAS - Conveniadas* → são aquelas que recebem recursos públicos para a execução de seu plano de ação, que além de atender aos mesmos pré-requisitos estabelecidos para as entidades que não recebem recursos públicos, mantém uma celebração de convênio com o poder público, onde se define o recurso a ser repassado para execução de determinada meta previamente estabelecida. Ou seja, essas entidades estão diretamente articuladas à execução da política de assistência social.

objeto de pesquisa tomou como ponto de partida as constatações de Defilippo que, em seu recente estudo sobre a intercessão do Estado com as organizações da sociedade civil na política de assistência social, chegou à conclusão de que (2012, p.152)

Ao examinar as particularidades da relação entre Estado e as organizações da sociedade civil na política de assistência social em Juiz de Fora, diante do seu histórico e do desenho atual da política, percebeu-se o quão complexa são suas nuances e o quanto a ideologia do “terceiro setor” está presente. (...) a heterogeneidade encontrada na relação convencional não deixa de transparecer a tendência geral que hoje se configura no Município, que é aquela atrelada ao direcionamento hegemônico neoliberal, onde percebe-se a condução da relação numa complementaridade instrumental, ora bem distinta de um compartilhamento de um projeto político mais democratizante.

Compreendemos que os apontamentos postos pela autora são pertinentes porque trazem importantes elementos que ajudam a iluminar e a complementar as discussões que traçamos aqui, visto que apesar de não ser o foco direto deste trabalho, pela relevância das entidades socioassistenciais para a execução da política de assistência social municipal, não poderíamos nos furtar de tecer algumas apreciações nessa direção. Além do mais, se faz necessário imprimir maior consistência a forma como essas instituições estão sendo articuladas a administração pública do SUAS e, para tanto, ao analisar a estruturação burocrática do Estado que medeia esta relação nos embasamos nos seguintes documentos de referência: Decreto nº 9.750 de 02 de janeiro de 2009; Decreto nº 10.705 de 30 de março de 2011; Decreto nº 11.770 de 09 de dezembro de 2013; Relatórios de Gestão (2009, 2011/2012 e 2014); Manual sobre Convênios da Assistência Social regulamentado pela Instrução Normativa nº30 de 29 de agosto de 2011 da Secretaria de Receita e Controle Interno/PJF; Portaria nº 8.290 de 27 de fevereiro de 2013; Resolução SDS nº 080 de 09 de dezembro de 2013 e algumas resoluções complementares do CMAS/JF.

Preliminarmente julgamos pertinente esclarecer que, de acordo com a LOAS (2011), são validadas como organizações pertencentes à assistência social aquelas cuja natureza não tenham fins lucrativos e podem ser: de atendimento, de assessoramento ou atuantes em frentes de defesa e garantia de direitos. Assim, apesar de reconhecermos que ao mesmo tempo em que esta garantia das entidades não-governamentais na execução da política de assistência social manteve o vínculo histórico entre o público e o privado (MESTRINER, 2001) e, de certo modo, enfraqueceu as possibilidades institucionais de caráter eminentemente público; por outro lado, devemos considerar – tal como mencionamos no Capítulo II – o avanço alcançado pela submissão destas instituições tanto ao crivo do controle social quanto do poder

público. Nessa direção, criaram-se alguns importantes parâmetros para organizar essa relação, sendo a este conjunto articulado de entidades não-governamentais juntamente a execução governamental que se denomina como REDE SUAS. Nos termos da NOB/SUAS 2005,

A rede socioassistencial é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade.(...) A ação da rede socioassistencial de proteção básica e especial é realizada diretamente por organizações governamentais ou mediante convênios, ajustes ou parcerias com organizações e entidades de Assistência Social. A relação entre as entidades de Assistência Social e o SUAS se dá através de um vínculo – o vínculo SUAS –, pautado pelo reconhecimento da condição de parceiro da política pública de Assistência Social. **Será estabelecido a partir desse reconhecimento pelo órgão gestor, da entidade, previamente inscrita no respectivo conselho de Assistência Social, da identificação de suas ações nos níveis de complexidade, definidos pela Política Nacional de Assistência Social/2004 e de sua possibilidade de inserção no processo de trabalho em rede hierarquizada e complementar** (BRASIL, 2005, p.22-24, grifos nossos).

A sentença em destaque tem por objetivo chamar atenção para a questão do caráter complementar que essas entidades devem ter na composição das ações do SUAS, mesmo cientes de que, no plano prático-operacional, Juiz de Fora tem seguido uma condução diferenciada. Para imprimir consistência a esse apontamento podemos citar, por exemplo, os dados do Anuário Estatístico de Juiz de Fora (2009) onde consta a informação de que dos 244.216 atendimentos de 2008 nos programas e serviços realizados pela política de assistência social na cidade, somente 43.462 foram desempenhados pela então SPS, ou seja, 82,2% foram executados através de “parcerias” com as entidades da REDE SUAS, sendo que desse percentual, 81,0% dos atendimentos foram realizados exclusivamente pela AMAC. Com base na Resolução nº 31/2008 do CMAS/JF que tratou da aprovação de convênios para o ano de 2008, referente aos recursos do Fundo Municipal da Assistência Social (FMAS) é possível obter uma melhor visualização acerca dos motivos dessa distribuição de atendimentos, haja vista a concentração de serviços e programas pertencentes à AMAC. Observemos, então, as informações extraídas da referida resolução dispostas na tabela a seguir:

TABELA D

**Convênios de Programas, Projetos e Serviços na área da Assistência Social executados
com recursos do FMAS no ano de 2008***

EXECUÇÃO DE OUTRAS CONVENIADAS:	<i>Proteção Social Especial de Média Complexidade - Atenção ao Portador de Deficiência:</i>	1- Centro de Acolhimento à Infância e à Adolescência - CAIA; 2- Associação Educacional Quintal Mágico; 3- Instituto Jesus; 4- Associação de Livre Apoio ao Excepcional (ALAE); 5- Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Juiz de Fora (APAE) 6- Instituto Médico Psico - Pedagógico (IMEPP); 7- Instituto Bruno Vianna.
	<i>Proteção Social Especial de Alta Complexidade Atendimento integral ao Idoso:</i>	1- Abrigo Santa Helena de Juiz de Fora;
	<i>Atendimento ao Cidadão em Situação de Vulnerabilidade:</i>	1- Fundação Maria Mãe; 2- Associação Caridade São Vicente de Paulo; 3- Centro de Apoio Solidariedade's: Grupo CASA; 4- Associação Casa VIVA.
	<i>Atendimento Sócio Educativo a Criança e Adolescente:</i>	1- Instituto Jesus; 2- Associação Assistencial Criança Feliz Ltda; 3- Grupo Espírita Semente; 4- Instituto Profissional Dom Orione.
	<i>Atendimento em Regime de Abrigo:</i>	1- Centro de Promoção do Menor (CEPROM); 2- Lar Joana de Angelis; 3- Sociedade Eunice Weaver; 4- Aldeias Infantis SOS Brasil; 5- Associação Herdeiros do Novo Millenium.
EXECUÇÃO DA AMAC:	1- <i>Atendimento em Regime de Abrigo</i> ; (Proteção de Alta Complexidade); 2- <i>Erradicação do Trabalho Infantil</i> (Proteção Social Especial de Média Complexidade); 3- <i>Atendimento Sócio Educativo para Criança e Adolescente</i> (Proteção Social Básica) 4- <i>Banco de Leite Humano</i> (Proteção Social Básica); 5- <i>Combate a Exploração Sexual Infantil</i> (Proteção Social Especial de Média Complexidade); 6- <i>Atendimento ao Cidadão em Situação de Vulnerabilidade</i> (Proteção Social Básica); 7- <i>Inclusão Produtiva do cidadão em situação de Vulnerabilidade</i> (Proteção Social Básica); 8- <i>Centro de Atendimento a Família</i> (Proteção Social Básica); 9- <i>Auxílio Moradia</i> (Proteção Social Básica); 10- <i>Casa da Cidadania</i> (Proteção Social Especial de Alta Complexidade); 11- <i>Atendimento Comunitário</i> (Proteção Social Básica); 12- <i>Núcleo cidadão de Rua</i> (Proteção Social Especial de Alta Complexidade); 13- <i>Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS)</i> ; 14- <i>Centro de Referência – catadores de papel</i> .	

* Fonte: Resolução nº 31/2007- CMAS/JF. Elaboração própria.

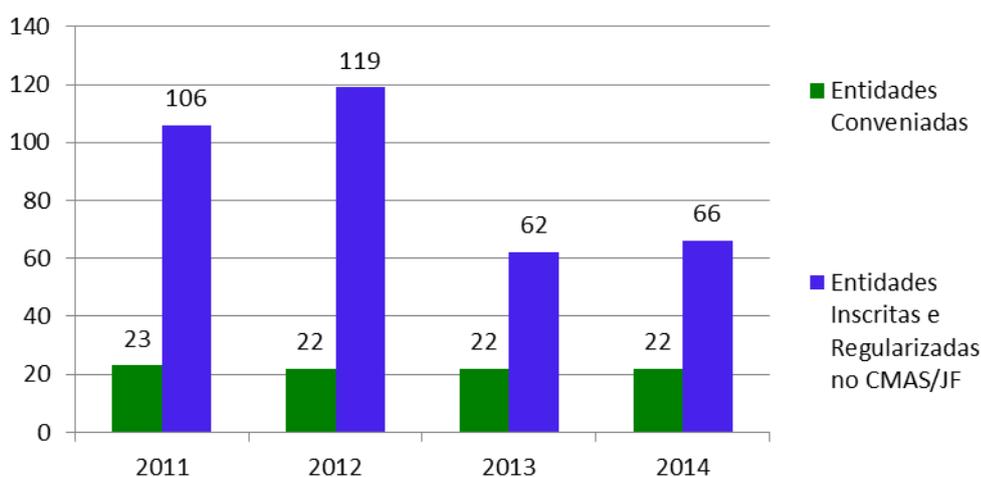
Os dados elencados reforçam as assertivas anteriormente expostas por Defilippo e não deixam dúvida quanto à primazia das organizações da sociedade civil na execução das ações na área de assistência social municipal. Nesse sentido, essas informações referentes à relação entre o público e o privado no ano de 2008 nos servem de ponto de partida para realizar as apreciações concernentes a gestão e, para tanto, também acrescentamos as informações dispostas na Tabela E e no Gráfico 5. O intuito consiste em fornecer um panorama geral sobre a criação dessas instituições, bem como demonstrar essa expressividade da rede de entidades socioassistenciais⁸³ no período mais recente do SUAS:

TABELA E
Instituições inscritas no CMAS e período de sua fundação*

Período	Nº Instituições Criadas	Média de Criação/ano	% Criação
1895 – 1973	42	0,54	39,62%
1974 – 1988	17	1,21	16,04%
1989 – 1994	07	1,40	6,60%
1995 – 2002	21	3,00	19,81%
2003 – 2011	19	2,38	17,92%
1895 – 2011	106	0,91	100%

Fonte: Dados SAS/CMAS 2011. Elaboração Defilippo (2012, p.92)

GRÁFICO 5
Entidades da REDE SUAS (2011 - 2014)



*Fonte: Resoluções CMAS/JF e Defilippo (2012).

⁸³ Para obter o detalhamento da rede socioassistencial existente no município, indicamos a consulta ao Catálogo Social da PJJ (2012) disponível em: http://www.pjjf.mg.gov.br/secretarias/sds/documentos/catalogo_social.pdf.

É interessante registrar que, apesar de toda expressividade das entidades socioassistenciais apresentada pelas Tabelas D e E e pelo Gráfico 5⁸⁴ (principalmente até o ano de 2012), ao analisarmos como esta dimensão vem sendo organizada na estrutura administrativa da política de assistência social local, foi possível constatar que, no ano de 2009, não havia nenhuma instância da SAS com a atribuição claramente definida destinada a acompanhar, monitorar e fiscalizar esta rede. Vale ressaltar juntamente a esse dado que sabemos, empiricamente, devido à atuação na área, que existia nessa época, uma equipe de monitoramento ligada a SAS, contudo, esta equipe tinha como atribuição realizar a fiscalização pertinente ao CMAS/JF. Portanto, do ponto de vista da gestão, não encontramos nos documentos parâmetros formais para a seleção de um grupo de trabalho nem mesmo o estabelecimento de critérios norteadores para a orientação e o acompanhamento da dinâmica dessas entidades no que se refere à qualidade dos serviços prestados e a adequação das ações às legislações do SUAS. Desse modo, compreendemos que essa imprecisão quanto às competências e diretrizes orientadoras do processo de trabalho além de acarretarem problemas estruturais para a própria organização administrativa, também traduzia uma falta de transparência acerca das conduções realizadas pela gestão, principalmente, no que se refere a aquelas entidades que mantinham celebração de convênio com a SAS.

Nesse sentido, é oportuno salientar que, ao analisarmos as descrições contidas no Decreto nº 9.750/2009 relativas às competências de cada parte integrante da SAS, constatamos a existência de apenas alguns apontamentos genéricos e difusos distribuídos dentro das atribuições do Departamento de Execução Instrumental (DEIN) e do Departamento de Avaliação e Gestão da Informação (DAGI). Posto isso, ousamos afiançar que esta falta de clareza documental sobre as normatizações da relação entre público e privado na área da assistência social em Juiz de Fora expressava o contexto da época, no qual emergia enfaticamente as discussões sobre a natureza jurídica da AMAC e as contestações sobre o

⁸⁴ Concernente ao Gráfico 5, cabe esclarecer ao leitor que não foram contemplados os dados referentes aos anos de 2009 e 2010 devido a imprecisão quanto ao número total de entidades formalmente inscritas e regularizadas nesses anos no CMAS/JF. Assim, tivemos condições de informar seguramente que, com base nos Relatórios de Gestão 2009 e de 2011/2012, identificamos apenas as entidades conveniadas, sendo 22 em 2009 e 23 no ano seguinte. Em relação aos dados do gráfico, também é importante destacar que a discrepância quantitativa entre as entidades inscritas e regularizadas entre os anos 2011/2012 e 2013/2014 certamente teve como fator preponderante as Resoluções do CNAS – nº 16/2010; nº33/2010; nº10/2011; nº13/2011; nº27/2011 e nº30/2011 – pois, a partir dessas normatizações, as entidades de assistência social, já inscritas no Conselho, tiveram o prazo até 30/04/2012, para solicitar a inscrição de acordo com os parâmetros/procedimentos descritos nas referidas resoluções, cujo plano de ação e plano de adequação deveriam ser implementados até o final de 2013. Desse modo, a partir de 2013 as adequações passaram a ser exigidas pelos conselhos municipais, o que consequentemente fez com que aquelas instituições fragilmente pertencentes à REDE SUAS não tivessem condições de obter a renovação de seus registros, resultando no decréscimo de entidades regulares junto ao CMAS/JF nos anos seguintes. Somente a título de curiosidade informamos que, atualmente, isto é, até 23/06/2015, o CMAS/JF conta com 60 instituições formalmente regulares.

hibridismo existente entre essa instituição e a PJF. Tais argumentações partiram não somente do Ministério Público, como já mencionado em outros momentos, mas também das organizações da sociedade civil que se sentiam prejudicadas pela distribuição de recursos públicos para a celebração de contratos e convênios.

Cabe destacar que esse questionamento das demais entidades que compunham a REDE SUAS adquire maior sentido ao trazermos ao centro das problematizações as alusões de Souza Filho *et al* que, ao analisarem os dados disponíveis no portal da transparência da PJF demonstram que apesar dos primeiros movimentos para a adequação do SUAS no município, esse engodo entre PJF e AMAC não era uma questão simples a se resolver. Em outras palavras, os dados de 2010 reforçavam o quão imbricada era (e continua sendo) essa articulação, pois como podemos observar:

Em relação à centralidade da AMAC na área da assistência social, podemos indicar que do total de recursos utilizados pela secretaria municipal de assistência social e fundo municipal de assistência social para contratos e convênios, em 2010, 72,77% foram destinados à instituição acima mencionada (SOUZA FILHO *et al*, 2012, p.56).

Frente aos dados apresentados pelos autores, temos condições de verificar que as críticas feitas pelas demais entidades conveniadas era totalmente pertinente, pois se considerarmos que o Relatório de Gestão 2011/2012 informa que, nesse período, o município contava com uma rede convenial de 23 entidades, pode-se dizer que era no mínimo ultrajante que uma única instituição detivesse 72,77% dos recursos, enquanto as demais 22 organizações dividiam entre si os 27,23% do restante do orçamento para celebração de contratos e convênios. Entretanto, é preciso registrar que o momento político vivenciado durante o realinhamento da política de assistência social em Juiz de Fora no ano de 2009 traduziu um período severamente complicado. Isso porque a SAS necessitava reorganizar suas funções e competências sem a presença da AMAC na composição de sua estrutura institucional e, lembremos que, conforme discutido no item 3.2, até o ano de 2008, a AMAC fazia parte do organograma da PJF vinculado a SPS.

Para tornar este cenário ainda mais complexo cabe grifar que, até este momento, a AMAC não tinha convênio formal com a administração pública – diferentemente das demais entidades da REDE SUAS –, pois possuía dotação orçamentária direta com PJF, o que a conferia grande autonomia administrativa. Logo, o ano de 2008 marcou a realização do primeiro convênio desta instituição via SPS/CMAS, porém apenas com a finalidade de formalização do repasse de recursos, não trazendo grandes alterações na sua dinâmica.

Entretanto, foi no ano de 2009, a partir da mudança na administração da PJJ, que de fato ocorreram modificações nesta relação, onde o convênio firmado buscou promover maiores adequações às exigências normativas do SUAS no intuito de situar a AMAC enquanto entidade conveniada submetida ao poder público. Por outro lado, é preciso considerar que tendo em vista a experiência de atuação na área da assistência social ser inegavelmente desta instituição, nesse primeiro momento, houve grande dificuldade para a gestão pública se firmar de fato – e não somente de direito – como gestão.

Para melhor compreensão deste imbróglio, vejamos o contexto descrito na obra *Sistema Único de Assistência Social, Organizações da Sociedade Civil e Serviço Social: uma análise da realidade de Juiz de Fora* (2012, p.66):

[...] vale destacar que no ano de 2009 com a constituição de uma nova equipe de gestão (2009/2012) vinculada à eleição do novo prefeito, foi criada a Secretaria de Assistência Social (SAS) e imediatamente, a partir de fevereiro de 2009, foram implantados os CRAS Centro, Sudeste, Oeste, SUL II, Leste II, Sudeste II, aproveitando os espaços físicos já existentes, inclusive onde já estavam estruturados os CURUMINS (programa da AMAC dirigido a crianças e adolescentes). Os profissionais de serviço social, psicologia, pedagogia, entre outros, vinculados aos diferentes programas da AMAC, foram remanejados para constituir as equipes mínimas dos CRAS's. (...) No organograma da SAS, estrutura-se uma Subsecretaria de Gestão do SUAS com os departamentos de Proteção Básica e Proteção Especial, sugerindo que os CRAS's ficaram subordinados ao departamento de Proteção Básica. Por sua vez, a AMAC, que estava incluída no organograma da Secretaria de Política Social (SPS), ficou ausente no organograma da SAS [...] (SOUZA FILHO *et al*, 2012, p.66).

Então, a referida secretaria lidava com uma nova realidade duplamente complexa, pois, por um lado, a AMAC enquanto organização pertencente à sociedade civil deveria ser fiscalizada pelo poder público⁸⁵ e, nesse sentido, se fazia necessário um tratamento igualitário às demais entidades que compunham a REDE SUAS. Por outro lado, devido a sua permanência como a grande executora dos serviços, programas e projetos, imputava-se a gestão da SAS certo manejo político para traçar essas relações de fiscalização e monitoramento, até mesmo porque o corpo técnico da AMAC continuava sendo a grande engrenagem da assistência social no município. Na verdade, expressava mais que isso, pois as equipes dos CRAS e

⁸⁵ Conforme discutido no item 3.2 a Lei nº 11.853 de 29 de outubro de 2009 formalizou a desvinculação administrativa entre PJJ e AMAC, com a exclusão do Executivo Municipal do cargo de Diretor-Presidente desta instituição, contribuindo para as adequações da AMAC enquanto “uma associação civil, de fins beneficentes e não lucrativos”. Essa legislação do final de 2009 é importante porque consolidou a relação convencional entre AMAC e PJJ, apesar dessa entidade manter até os dias atuais sua centralidade no que concerne a execução dos serviços socioassistenciais.

CREAS foram compostas (e continuam sendo) pelos funcionários da AMAC (DEFILIPPO, 2012) e, portanto, essa instituição, pelo menos na gestão tático-operacional, continuou articulada ao interior do aparato público, diferentemente das demais entidades ligadas à administração pública somente por uma relação convenial. Desse modo, acreditamos que esta dual interação da AMAC com a SAS tenha contribuído significativamente para que a gestão pública desta política não tivesse condições objetivas para construir instrumentos normatizadores mais precisos e objetivos.

Tal imprecisão fica bastante evidenciada ao enfocarmos, por exemplo, a descrição das ações executadas no ano de 2009, onde o DEIN apresentou como uma de suas atribuições: “acompanhar, controlar, e supervisionar todos os tramites operacionais de acompanhamento e controle dos fundos e convênios” (RELATÓRIO DE GESTÃO, 2009, p.06); enquanto o DAGI, por sua vez, pontuou a “elaboração de projeto do Convênio SAS/Brasil Center” (IBIDEM., p.26). Desse modo, observamos que além de um descolamento das competências estabelecidas pelo Decreto nº 9.750, como ocorreu no caso do DEIN, também houve uma desvinculação entre as atividades de planejamento técnico e as atividades de acompanhamento/monitoramento/fiscalização desses convênios. Em nosso entendimento esta dissociação traz comprometimentos significativos para a dimensão administrativa, visto que a depender da direção a ser empreendida pelos respectivos chefes de departamento pode ter ocorrido (e muito provavelmente ocorreu) uma fragilização e, até mesmo uma divergência, quanto à construção metodológica dos parâmetros balizadores para o planejamento desses convênios, e seu posterior, processo de acompanhamento.

Vale ressaltar que sugerimos a ocorrência desses entraves na relação convenial porque sem a definição dos procedimentos a serem adotados, não existia mediações organizativas para a condução do trabalho, prevalecendo então a direção que cada cargo comissionado imprimia ao planejamento e ao acompanhamento. Entrementes, é importante sublinhar que o Relatório de Gestão de 2009 também reconheceu essa falta de clareza institucional referentes à relação entre a SAS e as entidades da REDE SUAS, o que acarretou na apresentação das seguintes propostas/desafios para a então Subsecretaria de Gestão do SUAS: “Organização e sistematização de fluxos e rotinas de processos de conveniamento; Aprofundar a discussão para normatização das modalidades da Rede SUAS/JF; Apresentar estudo das entidades assistenciais ao CMAS/JF para deliberação da Rede SUAS/JF 2010” (2009, p. 04). Assim, pudemos observar, nos anos seguintes, alguns avanços no tocante a essas normatizações e sistematizações apontadas pelo relatório.

Nesse sentido, o primeiro movimento empreendido foi a criação, por meio do Decreto nº 10.705/2011, do *Departamento de Regulação e Acompanhamento da Rede SUAS (DRAS)* submetido a Subsecretaria de Gestão do SUAS, se tornando a instância responsável no interior da SAS para realizar as ações concernentes a articulação entre a gestão e as entidades conveniadas. Dentro dessa organização devemos registrar que uma regulamentação crucial para operacionalizar essa relação foi à elaboração do Manual de Convênios da Assistência Social regulamentado pela Instrução Normativa nº30/2011. Não obstante, compete esclarecer que se identificamos, pelo prisma da dimensão administrativa, que essa estruturação tenha contribuído na formatação da direção a ser empreendida pela gestão da SAS, ao enfocarmos essa normatização, pela dimensão política de uma gestão que se proponha democrática, devemos salientar que a mesma não avançou.

Com efeito, é preciso esclarecer que apesar desta afirmativa parecer redundante, visto que a existência em si da parceria entre o público e o privado na execução da política já enfraquece a noção da administração pública democrática, partindo para a análise da realidade local propriamente dita, identificamos alguns aspectos complicadores. Destarte, destacamos um fragmento da apresentação inicial do documento, o qual já sinaliza para uma condução bem condizente com o discurso gerencial:

O atual contexto exige uma ação governamental que envolva responsabilidade, austeridade, racionalidade e ética na aplicação dos recursos públicos, avaliação cuidadosa na qualidade da despesa (mérito, conveniência e relevância social), bem como a melhoria dos padrões de desempenho da Prefeitura de Juiz de Fora (produtividade). Neste sentido, a Secretaria de Assistência Social, em conjunto com a Subsecretaria do Sistema de Controle Interno da Secretaria da Fazenda, ciente de sua elevada missão institucional de zelar pela aplicação dos recursos públicos, vem elaborar o presente manual contendo as orientações fundamentais sobre a transferência de recursos públicos mediante convênio ou instrumento similar (MANUAL SOBRE CONVÊNIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011, p.01, grifos nossos).

Os registros acima evidenciam que o enfoque no discurso da austeridade e da eficiência não apresenta as finalidades a qual estão vinculadas e, dessa maneira, sugerem que estejam sendo utilizadas como “valor em si”. Sob esse entendimento é que identificamos uma proximidade com a perspectiva gerencial, pois enquanto valor em si demonstram uma conexão com as proposições da Teoria da Escolha Pública, própria do pensamento utilitarista empregado pelo gerencialismo e pelo neoliberalismo. Sendo assim, o conteúdo do Manual pode está atrelado “(...) a adoção de uma perspectiva de contenção dos gastos públicos, de

busca de melhoria da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de respostas dos governos, bem como de maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores, em um processo no qual o "consumidor" dos bens e serviços públicos estaria, supostamente, em primeiro plano (FARIA apud VARGAS, 2012, p.21).” Essas indicações partem do fato de que no desenrolar do referido documento não é possível verificar que esses termos utilizados para a definição do processo de conveniamento tiveram a preocupação de construir parâmetros relacionados ao aprofundamento de direitos e com enfoque na população e nem explicitam quais são os pontos balizadores para essa relação entre Estado e entidades da sociedade civil.

Avançando na compreensão do documento, uma outra questão que fragiliza as possibilidades de uma gestão voltada para os interesses da população perpassa a própria conceituação de assistência social impressa no documento. Isso porque o significado contido no texto se distancia do caráter público desta política e busca focar as “parcerias” com as organizações não governamentais, contrariando a prerrogativa contida na LOAS (2011) acerca da primazia do Estado. Nos dizeres do Manual sobre Convênios (2011, p.03, grifos nossos): “a assistência social compreende o desenvolvimento de atividades realizadas através de *um regime de mútua cooperação* com entidades ou organizações de direito público ou privado, cujos objetivos sociais tenham, pelo menos, a finalidade de garantir o atendimento às necessidades básicas e à universalização dos direitos”. Nesse sentido, observamos uma sagaz combinação, pois ao mesmo tempo em que o texto introduz termos muito próximos da administração pública gerencial, por meio do enfoque ao terceiro setor⁸⁶, busca apresentar uma gestão da assistência social direcionada a consolidação de direitos. Na esteira dessas ponderações julgamos procedente refletir que,

É, portanto, no contexto do ideário neoliberal que emerge o chamado terceiro setor, entendido como um conjunto de organizações, instituições e ações particulares da sociedade civil (entendida como terceiro setor), que realiza atividades públicas com a função de resposta às necessidades sociais a partir de valores da solidariedade e da iniciativa individual. (...). Há, assim, uma constante referência ao fenômeno do terceiro setor como se tratando de atividades públicas desenvolvidas por particulares: são iniciativas particulares como sentido público, conformadas por todas aquelas instituições sem fins lucrativos (ONG’s, organizações e associações comunitárias; instituições de caridade; religiosas; atividades filantrópicas – fundações empresariais, filantropia empresarial, ações solidárias) que, a partir do âmbito privado, perseguem propósitos de interesse público;

⁸⁶ Para um aprofundamento sobre o tema indicamos a leitura das obras: 1- MONTAÑO, Carlos. **O Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo, Cortez, 2008. 2- MONTANO, C., DURIGUETTO, M. L. **Estado, Classe e Movimento Social**. 3ed. São Paulo: Cortez, 2011.

imbuídas de altruísmo, compaixão, ajuda mútua e de ajuda ao próximo, ações voluntárias. (...) No campo das políticas sociais, essas organizações e suas ações ideológicas são fomentadas por ideologias que propagam uma desconfiança do Estado, tido como ineficiente e burocrático, e uma confiança na sociedade civil (leia-se “terceiro setor”), considerada mais democrática e próxima da população (SOUZA FILHO *et al*, 2012, p.76-77).

Desse modo, constatamos uma similaridade do discurso impresso neste manual e as alusões realizadas por Bresser Pereira na época da implantação do PDRAE-Mare. Devemos lembrar, como já demonstramos no corpo deste estudo, da defesa feita pelo economista acerca das atividades não-exclusivas do Estado que, por intermédio da tônica na “cooperação” e nas “parcerias”, com as organizações da sociedade civil e setor privado, buscava fundamentar a denominada “nova administração pública”(PAULA, 2005).Um argumento que reforça esta análise sobre a realidade local é que ao tratar do estabelecimento das prioridades para a apreciação das propostas de conveniamento, o referido Manual apresenta como justificativa o recorrente discurso neoliberal, pautado na escassez de recursos financeiros da administração pública. Nos termos do documento “Cabe esclarecer, ainda, que, os recursos disponíveis no orçamento são limitados, sofrem contingenciamento e estão sujeitos a cortes, segundo prioridades definidas, o que justifica o estabelecimento dessas prioridades” (MANUAL SOBRE CONVÊNIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011, p.03).

Somado a isso, encontramos no referido Manual a definição de alguns conceitos fundamentados em uma racionalidade meramente instrumental. Tal apontamento implica dizer que ao analisar todo o conteúdo do documento, desde o item referente aos requisitos para a proposição de convênios até as asseverações acerca do controle e fiscalização dos mesmos, foi possível identificar um viés *stricto sensu*, ou seja, como simplesmente um produto a ser entregue ao contratante, no caso a gestão da política de assistência social. Exemplificando podemos citar o conceito dado ao objeto da parceria entre o poder público e as entidades a serem conveniadas, traduzido como: “Produto final do convênio ou instrumento similar a ser obtido mediante cumprimento do Plano de Trabalho/Atendimento, integrante do referido documento” (MANUAL SOBRE CONVÊNIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011, p.04).

Desse modo, constatamos frequentemente o uso de termos pertinentes a lógica empresarial, onde a articulação entre os meios e fins se mostrou mais voltada para o estabelecimento de procedimentos orientadores da relação público/privado do que destinada a atender as necessidades sociais da população. Em outras palavras, ao examinar este material nos questionamos acerca do valor público que pleiteia essa relação de conveniamento na

política de assistência social em Juiz de Fora, tendo por base as discussões elencadas no Capítulo I através das contribuições de Barry Bozeman e Mark Moore. Assim, articulando dialeticamente essas reflexões a relação local de conveniamento, consideramos que este documento contribui no esvaziamento do sentido contraditório que permeia as políticas sociais. Nessa acepção, temos que o Manual busca imprimir um conteúdo linear de início, meio e fim, como se não tivesse articulado nessas relações diferentes interesses e embates e que, por sua vez, resvalam tanto nas necessidades do Estado rever suas pactuações quanto interferem na prestação dos serviços/programas/projetos pelas entidades.

Malgrado esse contexto, e enfocando o Manual por outro ângulo de interlocução, temos que o mesmo apresenta importantes definições quanto às adequações das entidades no que se refere à fundamentação da proposta de trabalho institucional e de sua capacidade física, material, de recursos humanos e financeira:

O Plano de Atendimento deverá possuir as seguintes informações:

- a) identificação do convenente;
- b) descrição completa das atividades a serem prestadas, mediante proposta;
- c) justificativa da proposição;
- d) descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente, especificando-as em função das atividades a serem prestadas;
- e) capacidade instalada, compreendendo a situação atualizada com relação aos recursos humanos, instalações físicas, recursos materiais e tecnológicos necessários à execução do objeto do convênio;
- f) plano de aplicação dos recursos financeiros solicitados e a contrapartida, quando for o caso;
- g) cronograma de desembolso, que deverá ser condizente com a expectativa de gastos (MANUAL SOBRE CONVÊNIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011, p.05).

Do ponto de vista administrativo, o Manual também avança ao elaborar um claro procedimento organizativo do fluxo a ser adotado na avaliação da proposta da entidade, imprimindo maior publicidade aos trâmites a serem adotados e quais os critérios a ser apreciados. Nessa direção, o manual traz uma série de documentações a serem apresentadas a gestão da política de assistência social; formulários a serem preenchidos pelas entidades; estabelece a abertura de processo administrativo para validação de cada convênio e define que os mesmos serão inspecionados pela Procuradoria Geral do Município (PGM) ou Assessoria Jurídica Local para avaliação e elaboração da Minuta do Termo de Convênio, sendo que após a formalização do termo de convênio fica obrigatória a publicação (até o quinto dia útil da data de assinatura do termo) em Diário Oficial eletrônico do município. Logo, devemos reconhecer o mérito organizativo do Manual visto que, através desses procedimentos, garantiu

maior transparência as relações conveniadas estabelecidas na área, mesmo cientes de que do ponto de vista finalístico esta normatização não tenha conseguido avançar na perspectiva democrática.

Retomando a estruturação da relação convenial estabelecida pelo decreto de 2011, cabe esclarecer que recentemente houve novas adequações. Assim, o Departamento de Regulação e Acompanhamento da Rede SUAS (DRAS) foi modificado pelo Decreto nº11.770/2013 e, atualmente, é denominado como *Departamento de Regulação e Acompanhamento de Convênios (DRAC)* que, por sua vez, passou a ser submetido à recém criada Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento da Assistência Social (SSVM). Contudo, no tocante às competências e atribuições, o DRAC manteve basicamente as mesmas funções do decreto anterior. Posto isso, vejamos o conteúdo afiançado pelo texto vigente:

Art. 19. Ao Departamento de Regulação e Acompanhamento de Convênios - DRAC, orientado por seu Chefe, compete:

I - formular estratégias de fortalecimento institucional, através da identificação de oportunidades e articulação de novas parcerias com o setor privado e entidades da sociedade civil, com vistas a compatibilizar a política municipal de assistência social com a política nacional;

II - definir diretrizes, conforme a tipificação, para balizar o estabelecimento de convênios com a rede socioassistencial;

III - acompanhar a execução dos serviços das entidades conveniadas, bem como monitorar os cumprimentos das metas físicas estabelecidas;

IV - atuar de forma integrada com outros setores e instituições buscando a garantia da equidade do acesso ao Sistema Único de Assistência Social - SUAS;

V - orientar e capacitar os prestadores de serviço sobre normas-técnicas e portarias do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS e da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Econômico - SEDESE;

VI - manter cadastro atualizado dos prestadores de serviços de assistência social;

VII - propor medidas de aprimoramento das atividades do Departamento;

VIII - coletar, agrupar dados, analisar, construir indicadores e informar aos setores competentes;

IX - elaborar relatório com informações das atividades do Departamento (DECRETO Nº 11.770, 2013, p.09).

De acordo com os grifos acima podemos observar importantes aspectos para a realização do acompanhamento das ações desenvolvidas pelas entidades, concernente tanto a profissionalização (como indicado pelos incisos II e V) quanto ao planejamento, monitoramento e avaliação (contidos nos incisos VII, VIII e IX). Somado a isso devemos acrescentar que o Relatório de Gestão 2014 dentre os aspectos positivos no tocante ao processo de conveniamento traz a seguinte informação: “A partir de 08/08/2014 o DRAC assumiu o monitoramento de todas as entidades conveniadas com recursos do FMAS, a nível

de regulação e acompanhamento dos convênios [...]” (IBIDEM.:, 2014, p.149). Nesse sentido, é preciso esclarecer que antes do DRAC assumir essa competência, o acompanhamento das entidades era realizado pelos funcionários dos CRAS e, tendo em vista que estes pertencem a AMAC, significava que uma entidade conveniada monitorava as demais, o que além de desqualificar a legalidade do processo, reforçava o papel desta instituição dentro da gestão do SUAS.

É importante ressaltar ainda que esta condução foi respaldada pelo próprio CMAS/JF, haja vista que ao definir os critérios para ampliação da Rede SUAS em 2009, estabeleceu em seu art. 2º, inciso V: “Considerando ser requisito básico a mútua disponibilização de recursos, a entidade deverá ter condições técnicas e materiais para garantir os padrões de qualidade próprios da atividade proposta, que será comprovada mediante realização de visita e emissão de parecer pela equipe técnica do CRAS” (RESOLUÇÃO N°44, 2009, p.01). De tal modo, este critério estabelecido pelo CMAS/JF além reforçar o hibridismo entre PJJ e AMAC contrariava a Resolução n.º 124 de 17 de novembro de 2006 do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) que atribui ao órgão gestor da política de assistência social esta função. Segundo os grifos do documento:

Dispõe sobre a concessão de Certificado de Inscrição de Entidades nos Conselhos Estadual e Municipais de Assistência Social de Minas Gerais. [...]Art.20 Compete aos Conselhos Municipais de Assistência Social:
I–solicitar ao órgão gestor da Política de Assistência Social o relatório de supervisão e acompanhamento das entidades que recebem recursos públicos afetos à área da Assistência Social
II–solicitar ao órgão gestor da Política de Assistência Social o Parecer Social sobre as entidades que requererem o Certificado de Inscrição [...] (RESOLUÇÃO N.º124,2006, p.07).

Nesses termos, buscamos salientar aqui o fato de que novamente o hibridismo entre AMAC e PJJ obscureceu a organização administrativa da política de assistência social municipal, obstaculizando a criação de procedimentos que poderiam contribuir para o desenvolvimento de uma gestão democrática. Outra questão que nos chama atenção se refere ao Relatório de Gestão 2014 nos informar que essa regulamentação do DRAC ocorreu para as entidades que recebem recursos do FMAS, mas não faz nenhuma alusão a respeito de como está o monitoramento das entidades que fazem parte da REDE SUAS e tem outras fontes de recursos, como é o caso da própria AMAC. Por outro lado devemos validar que esses ajustamentos realizados – via DRAC –, para as entidades que recebem recursos do FMAS, se configuraram como o primeiro movimento para que, de fato, a gestão pública da assistência

social em Juiz de Fora, através de seu corpo de funcionários, realizasse diretamente esse processo de monitoramento e avaliação das entidades conveniadas.

Seguindo nesta trilha das adequações do processo de conveniamento da rede socioassistencial também identificamos a criação de outros dois documentos mais recentes e que sugerem alguma possibilidade de tensionamento na orientação impressa no Manual matizado pelos pressupostos do gerencialismo e de cunho neoliberal e que pode contribuir nas reformulações do DRAC. Estamos nos referindo a Portaria nº 8.290/2013 e a Resolução nº80/2013, sendo importante ressaltar que esta portaria foi instituída para criar um grupo de trabalho com finalidade de elaborar propostas que propiciem maior transparência ao processo de conveniamento. Já a resolução nº80, introduziu na estrutura organizacional da SDS nos níveis de Execução Instrumental e de Execução Programática, as supervisões de serviço (ANEXO III) com o objetivo de desenvolver um processo sistemático e continuado que contribua no delineamento do SUAS em Juiz de Fora em conformidade as normatizações e tipificações do MDS.

Desse modo, resguardadas a especificidades de cada uma das 21 supervisões implementadas, de uma forma geral, identificamos as seguintes competências na Resolução nº80 (2013): acompanhar e avaliar mensalmente qualitativa e quantitativamente os resultados das ações executadas com base nas metas e indicadores estabelecidos; reunir periodicamente com técnicos e coordenadores dos respectivos serviços e programas sob sua responsabilidade para acompanhar a execução e redirecionar ações quando se tratar de execução direta e se necessário; analisar o dimensionamento e a aplicação dos recursos da sua esfera de competência, bem como identificar a necessidade de captação de novos recursos para a melhoria da execução das ações, programas e projetos; elaborar, executar e acompanhar planos de ações de melhoria preventiva e/ou corretiva; rever ações que não tiveram resultados esperados conforme indicadores apresentados; propor, em conjunto com a chefia do departamento, medidas de aprimoramento das atividades da supervisão; coletar, agrupar dados, analisar, participar da construção de indicadores e informar ao setor competente; elaborar Relatórios de Supervisão Técnica para subsidiar o monitoramento das conveniadas pelo DRAC/SSVM; estabelecer parcerias com as lideranças comunitárias, conselhos e equipamentos locais para ações de combate a discriminação de gênero, doméstica, racial e por orientação sexual; promover ou participar de eventos de conscientização, esclarecimento e divulgação à comunidade, universidades, escolas, empresas privadas e à Administração Municipal, em que sejam apresentadas as políticas e ações públicas municipais em defesa dos direitos humanos e da cidadania.

Diante das competências apresentadas pelo documento verificamos uma ampliação na concepção a ser empreendida nesta articulação entre o público e o privado, a partir de 2013, haja vista que esta Resolução não se restringiu ao acompanhamento dos aspectos formais do estabelecimento dos convênios (como por exemplo metas e prazos). Nesse sentido, vislumbramos aspectos concernentes com uma gestão democrática, pois sem deixar de ponderar as questões quantitativas, o que do ponto de vista do processo de monitoramento e avaliação da qualidade dos serviços desenvolvidos pelas entidades socioassistenciais é positivo, articula a essa dimensão outras questões, tais como: a discussão do processo de trabalho, a avaliação baseada em indicadores sociais (reforçando a importância do trabalho desenvolvido pela SSVM); a articulação intersetorial; a articulação do trabalho desenvolvido pelas supervisões com o DRAC possibilitando maiores subsídios na avaliação dos processos de conveniamento realizados por este órgão e, por fim, a ênfase na informação.

Nesse ensejo, consideramos que o conteúdo da Portaria nº8.290/2013 complementa essa condução da gestão ao trazer como atribuição do grupo de trabalho responsável por promover a proposta de adequação dos serviços socioassistenciais pertencentes a REDE SUAS no município, os seguintes elementos (2013, p.01):

Art. 3ºO Grupo de Trabalho terá por incumbência:

- I - adequar as modalidades hoje utilizadas para definir os serviços socioassistenciais a serem conveniados pelo município, adotando como parâmetro a Política Nacional de Assistência Social;
- II - adequar os valores, hoje utilizados, para definir os custos dos serviços socioassistenciais praticados pelo município de Juiz de Fora;
- III - apontar, com base em indicadores apresentados pelo Órgão Gestor da Política de Assistência Social, balizados pela Vigilância Social, o levantamento das demandas por territórios e as necessidades dos serviços socioassistenciais a serem contratados e conveniados.

Destarte, verificamos que estes dois documentos abrem caminho para se construir uma rede de serviços, programas e projetos mais próximos das demandas das classes subalternas na medida em que salientam as discussões entorno do planejamento, baseado em indicadores sociais. Dito de outro modo, acreditamos que se as ações da SSVM partirem de um diagnóstico da realidade local e envolver o trabalho do CRAS articulado ao do COREAS (conforme estabelecido pela Lei nº 12.986 de 24 de junho de 2014) será possível efetivar essa aproximação. Sob esse designo, consideramos que essa condução da gestão atual sugere uma possibilidade de reformatação no direcionamento stricto sensu identificado anteriormente e que a depender, principalmente do trabalho desenvolvido pela Vigilância Social na SDS, pode contribuir para uma articulação entre a técnica e a política voltada para a perspectiva

democrática. Munidos desses elementos, devemos lembrar que: “O SUAS atribui ao monitoramento e a avaliação um sentido técnico e político, contrapondo-se à sua tradicional visão técnico-operacional onde eram entendidos como instrumentos formais de prestação de contas. Esse caráter político refere-se à possibilidade de incorporar a participação da sociedade civil no processo de gestão [...]” (COUTO *et al*, 2012, p.136).

Especificamente no tocante a Portaria nº 8.290 também é oportuno sublinhar que esta assegura dois elementos que consideramos relevantes no sentido de fortalecimento dessa articulação técnico-política: Primeiramente, porque estabelece o grupo de trabalho com composição bipartite, sendo três representantes do governo e três do CMAS/JF. Tal formatação, a priori, caracteriza este grupo como um espaço a ser permeado pelas diferentes concepções e anseios acerca das adequações da rede socioassistencial e que, a depender primordialmente do controle social, pode favorecer os embates pela primazia pública das ações. Em segundo lugar, destacamos o precedente de que este grupo de trabalho pode convidar, como colaboradores, profissionais especialistas para tratar de assuntos específicos, bem como jurídicos ou técnicos relacionados ao tema. Assim, acreditamos que esse envolvimento de estudiosos e especialistas na área pode fortalecer a reflexão política sobre a questão, contribuindo para que as finalidades de conveniamento sejam paulatinamente desvinculadas da racionalidade instrumental.

Entretanto, se por um lado julgamos positiva a presença do CMAS/JF no grupo de trabalho – partindo do pressuposto de que este pode tencionar as discussões de uma gestão mais participativa –, por outro, também devemos ponderar nossas preocupações acerca do não protagonismo deste conselho nas discussões sobre a política de assistência no município em muitos momentos. O próprio estudo realizado por Toledo (2010) identificou essa fragilidade do controle social, principalmente, no período inicial da implantação do SUAS, onde verificou-se que “[...] durante a administração de 2005-2008, o CMAS– assim como os demais Conselhos de Direitos e Políticas Públicas – sofreu um movimento de inflexão diante a postura de “boicote” aos mecanismos de controle social [...]” (IBIDEM., p.107). Somado a isso acrescentamos as reflexões realizadas pelo estudo da FSS/UFJF que, ao analisar a articulação do CMAS/JF dentro do contexto de ajustes realizados entre os anos de 2008 e 2009, ratifica essas constatações de Toledo:

O acompanhamento do CMAS do processo de implementação do SUAS em Juiz de Fora se resumiu as ações formais necessárias para garantir o fluxo de recursos para a cidade (aprovação da execução físico-financeira, aprovação do Plano de Ação e dos relatórios circunstanciados dos Cras e registros de entidades). Em relação ao acompanhamento da estruturação da assistência social no município, não houve uma preocupação dos conselheiros em avaliar esta questão, desconsiderando a importância da existência de uma estrutura administrativa pública-estatal para viabilizar a consolidação e expansão da política de assistência social. Mesmo quando o debate referia-se ao orçamento, parecia ocorrer uma discussão meramente formal sobre o tema ou, então, uma preocupação restrita com a partilha dos recursos entre as entidades da área (SOUZA FILHO *et al*, 2012, 64-65).

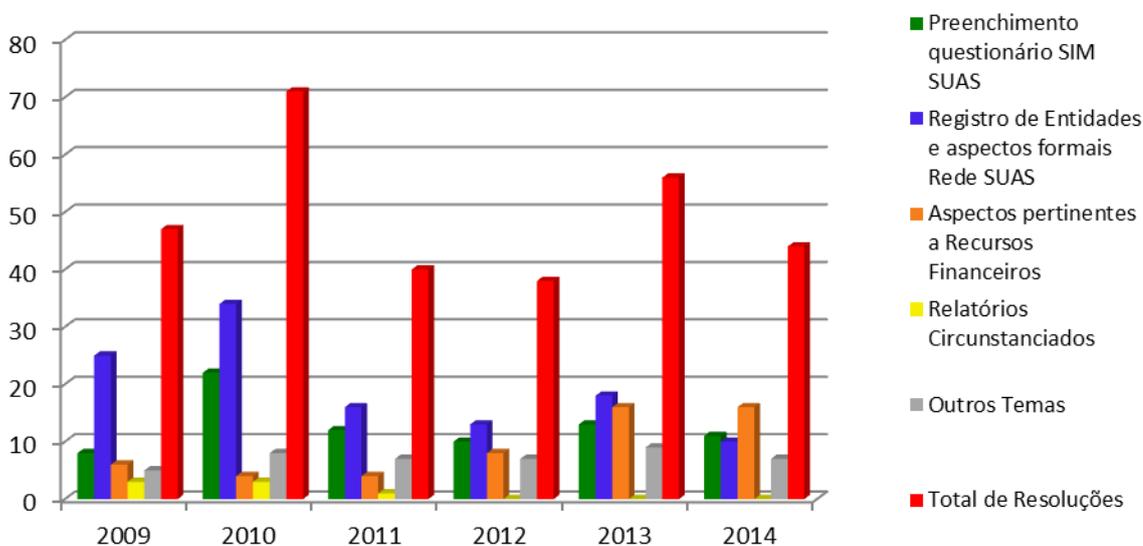
Diante das considerações postas pelos autores e avançando para o período foco deste trabalho, realizamos uma apreciação do conteúdo de todas as resoluções aprovadas pelo CMAS/JF entre os anos de 2009 a 2014. O intuito consistiu em, minimamente, identificar a conformação que este conselho vem delineando nos anos mais recentes de desenvolvimento do SUAS no município. Assim sendo, por meio do levantamento operacionalizado, identificamos que dentre as pautas mais recorrentes permaneceu a preocupação com os registros de entidades e outros aspectos formais da REDE SUAS, bem como o preenchimento do questionário SIMSUAS⁸⁷. Para melhor compreensão deste levantamento, esboçamos graficamente os dados elencados juntamente a tabela abaixo:

TABELA F
Levantamento das Resoluções CMAS/JF (2009 - 2014)

	2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	Nº	%										
Preenchimento questionário SIM SUAS	8	17,0	22	30,9	12	30,0	10	26,3	13	23,2	11	25,0
Registro de Entidades e aspectos formais Rede SUAS	25	53,2	34	47,8	16	40,0	13	34,2	18	32,1	10	22,7
Aspectos pertinentes a Recursos Financeiros	6	12,7	4	5,6	4	10,0	8	21,0	16	28,5	16	36,3
Relatórios Circunstanciados	3	6,4	3	4,2	1	2,5	0	-	0	-	0	-
Outros Temas	5	10,6	8	11,2	7	17,5	7	18,4	9	16,0	7	15,9
Total de Resoluções*	47		71		40		38		56		44	

⁸⁷O Questionário SIMSUAS/MG é um dos instrumentos de gestão pertencente ao Sistema de Informação e Monitoramento (SIM). Segundo o Manual da Subsecretaria “tem por objetivo a produção de indicadores sociais, no sentido de apoiar as decisões dos gestores municipais e estadual e orientar a formulação e reformulação dos programas, projetos e serviços da política de assistência social” (SEDESE, 2009, p.5).

GRÁFICO 6
Resoluções CMAS de Juiz de Fora (2009 - 2014)



Ao analisar os dados supra descritos e comparando aos conteúdos abordados de uma forma geral, constatamos a mesma tendência verificada pelo estudo da FSS/UFJF, sendo que, nesses seis anos analisados, apenas nos anos de 2013 e 2014 observamos a ocorrência de alguns conteúdos que sinalizaram uma preocupação do CMAS/JF com a organização do SUAS no município. Nesse sentido, destacamos em 2013 a constatação de 3 resoluções: Plano de Monitoramento, Avaliação e Fiscalização da Política de Assistência Social; Plano de Reordenamento de Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculo e Plano de Reordenamento de Serviços de Acolhimento à População de Rua. Já em 2014, identificamos duas resoluções que se referem ao Plano de Reordenamento e Expansão do Acolhimento Institucional de Crianças, Adolescentes e Jovens até 21 anos e a aprovação da Comissão Permanente da Política de Assistência Social.

Apesar disso, os conteúdos abordados não expressaram exatamente as discussões sobre a estrutura administrativa público-estatal da política de assistência social. Além disso, se traçarmos o paralelo das três resoluções de 2013 e as duas resoluções de 2014 com o total de resoluções aprovadas em cada um desses anos verificamos que elas representaram, somente, 5,35% e 4,45%, respectivamente. Logo, embora seja possível notar esse tímido movimento realizado nos dois últimos anos, sugerimos que o controle social em Juiz de Fora ainda esteja muito atrelado a histórica relação existente entre a PJF e as entidades não-governamentais. Dentre os motivos para essa postura demarcamos como hipóteses tanto o fato dos conselheiros não-governamentais estarem mais imbuídos do papel de representantes de

suas respectivas entidades e com isso terem dificuldades para articular as discussões numa abordagem de totalidade, quanto pelo pouco conhecimento normativo do SUAS e sobre administração pública. Todavia, esta é certamente uma discussão que perpassa a necessidade de estudos científicos aprofundados para compreender de forma apropriada a realidade contemporânea que permeia o CMAS/JF.

Finalizando, em relação a este conselho nos cabe ponderar, apenas, as dificuldades identificadas do controle social fomentar as discussões em prol da administração pública democrática devido ao seu enfoque nas entidades e nos aspectos formais do SUAS. Paralelamente, aglutinamos os tímidos movimentos da gestão atual em imprimir maior transparência e profissionalização às relações de convênio contraditoriamente articuladas a conflituosa relação existente entre AMAC e PJF, que faz com essa instituição ora comporte-se como entidade conveniada e ora encontre lacunas que a faz operar como a própria gestão. Em suma, diante dos elementos identificados no decorrer desses seis anos analisados não constatamos uma tendência em fortalecer o caráter público dos serviços e sim a preponderância em organizar as “parcerias”. De tal modo consideramos que o apontamento de Defilippo, feito no prelúdio deste item, parece refletir a realidade ainda em curso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: entraves e avanços para o SUAS em Juiz de Fora na perspectiva de democratização

Ao longo dessas laudas redigidas buscou-se apreender as especificidades da totalidade social em tela, no intuito de propor uma discussão que congregasse problematizações essenciais para a vida cotidiana das classes subalternas, visto que essas se constituem como o primado de nossa intervenção. Resulta dessa proposição, a atenção canalizada para a temática da gestão pública, por compreendermos que a forma de organização administrativa do aparato estatal vai interferir nas possibilidades de ampliar ou restringir a interlocução com as demandas da população. Para além disso, a perspectiva de gestão social defendida nesta dissertação foi baseada em Souza Filho (2006 e 2011), tratando-a como instrumento de aprofundamento de direitos.

Destarte, as análises contidas neste trabalho foram orientadas aprofundando a gestão social como uma dimensão que pode contribuir com o processo de democratização voltada para a construção de uma sociedade efetivamente emancipada. Cabe, portanto, neste processo de finalização, ressaltar os elementos centrais dessa reflexão, considerando-se que a partir do caminho trilhado e, principalmente, da possibilidade de aproximação com o universo da gestão do SUAS em Juiz de Fora, tivemos condições de tecer algumas ponderações sobre os avanços e entraves desse sistema na realidade local, tomando por base a perspectiva da administração pública democrática.

Nesse sentido, ao elencar algumas considerações finais do objeto em tela, compete resgatar o caminho percorrido nesta construção teórica, onde buscamos travar o debate sobre a perspectiva de uma gestão pública democrática em contraponto a vertente de um Estado gerencial, matizado pelas retóricas modernistas dos tempos hodiernos. Por isso mesmo, iniciarmos nossas reflexões sobre o sentido geral da administração, bem como traçar as determinações centrais da administração pública, foi essencial para evidenciar que a elaboração de uma perspectiva democrática de gestão pública, precede a superação do padrão burocrático de administração e rompe sumariamente com a possibilidade de identidade entre administração pública e empresarial. Acrescenta-se nessas elucidações, que o desenvolvimento deste trabalho partiu do pressuposto que o desvelamento das políticas sociais – como relações complexas e contraditórias, processo e produto da produção e reprodução da dinâmica capitalista – recusa suposições simplificadoras e unilaterais da análise da realidade. De tal modo, a condução teórico-metodológica consistiu em articular dialeticamente a dimensão administrativa e a dimensão política com vistas à democratização e

universalização, entendendo a importância que esses dois eixos tem para o resultado final da ação do Estado.

Como vimos no decorrer deste estudo, a administração pública brasileira é permeada pela articulação entre o patrimonialismo e a burocracia, demonstrando ao longo da constituição sócio histórica do Estado nacional o fortalecimento da dominação enquanto principalmente componente para a afirmação das estruturas precárias no sentido da universalização dos direitos. Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 previu uma possibilidade de organização do Estado pautada na lógica dos direitos sociais, assegurando um sistema de proteção social na direção universalista. Também se delineou a construção de uma administração pública, assentada em critérios burocráticos fundados no mérito e na impessoalidade, (SOUZA FILHO, 2011), indicando a possibilidade de uma orientação democrática para a gestão pública. No entanto, devido a crise estrutural decorrente dos anos de 1970, que trouxe novas determinações, mudou-se a forma das economias centrais se relacionarem com as economias periféricas, especialmente com a América Latina e, por conseguinte, fez com que os ajustes realizados nas décadas subsequentes destituíssem as possibilidades de um Estado destinado ao aprofundamento de direitos.

Logo, a partir do imperativo do projeto da transnacionalização, neoliberalismo e financeirização, que resultou na reestruturação produtiva, na desestruturação do mundo do trabalho (ANTUNES, 1995) e na reformatação do Estado (em todas as suas dimensões, dentre as quais destacamos a administrativa), o que vivenciamos na atualidade é algo totalmente contrário a direção emanada pela CF/1988. Assim, a administração pública contemporânea permanece afiançada no pacto de dominação para exclusão dos segmentos subalternos, cujo patrimonialismo se metamorfoseia em traços racionais-legais. De tal modo, continua em voga a tese da imbricação na estrutura do aparato estatal, formulada por Souza Filho (2006), porém, agora, destinada a dar sustentação aos setores tradicionais dentro do contexto de aprofundamento do Modelo Liberal Periférico e do “Nacional-Desenvolvimentismo às avessas” (GONÇALVES, 2012), sedimentado pelos governos do Partido dos Trabalhadores a partir dos anos dois mil.

Nesse ínterim, vislumbramos que estudar a política de assistência social dentro da organização do Estado brasileiro – pautado no pacto dominador e reajustado pela recomposição capitalista atual –, tornava as discussões algo ainda mais complexo, tendo em vista a forma como esta foi edificada no decorrer da história no país. Isto é, deixamos clarividente que a constituição da organização da assistência social se deu de forma inoperante; alijada da lógica de direito social; pautada no princípio da subsidiariedade e

composta pelo “mix” público/privado, cuja condução atrelava-se ao cariz da moralidade, caridade e cunho religioso. E, quando a assistência social era organizada no interior do Estado, seu tratamento se efetivava marcadamente pelo clientelismo e de acordo com os interesses particularistas, onde o público-alvo de suas ações era tratado dentro da concepção disciplinadora ou tuteladora. Todavia, como registramos, as últimas décadas trouxeram uma formatação diferenciada para a política de assistência social imprimindo uma conotação de política pública e que através da PNAS/2004 e NOB-SUAS/2005 garantiu uma legitimidade no interior do aparelho burocrático público. Nesse sentido, a proposta do SUAS destacou a gestão como um dos eixos centrais para sua consolidação e introduziu mudanças profundas nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gerenciamento e controle das ações na área (COUTO *et al*, 2012).

Juntamente a esse processo, buscamos dar visibilidade ao fato de que a implementação do SUAS em todo território nacional vem sendo acompanhada por obstáculos da ordem econômica, que reforçam as desigualdades sociais e fragilizam a “construção de uma política social voltada para os interesses das classes subalternas” (SOUZA FILHO *et al*, 2012, p. 14). Pois, conforme o exposto, a contrarreforma neoliberal descaracterizou os direitos sociais, dando lugar aos programas seletivos e focalizados destinados ao enfrentamento da pobreza, prioritariamente, com base na transferência de renda. Desse modo, por intermédio das alusões de Mota (2010), demonstramos a tendência contemporânea de assistencialização da Seguridade Social brasileira, acrescida da privatização das políticas de saúde e previdência social, dentro do contexto de ajuste do capital. Em outros termos, a direção compensatória das políticas sociais, obscurecida pelo discurso gerencial, buscaram conferir respaldo político a flexibilização necessária para atender aos ditames impostos pelos organismos internacionais.

Portanto, inúmeras foram as determinações que permearam a conformação das competências e atribuições na gestão da política de assistência social na realidade local, que está dialeticamente articulada a esse processo global, mas também possui um movimento singular, permitindo uma autonomia relativa no tocante aos imperativos macroeconômicos do ajuste do capital. Cabe ressaltar que, obviamente, no contexto desta autonomia relativa não se encontra a possibilidade de romper com a lógica hegemônica da estrutura econômica e social brasileira, indica apenas (e esse apenas é significativo) a possibilidade da gestão pública municipal não seguir à orientação neoliberal, impondo resistência ao desenvolvimento da mesma. Sendo assim, nossa pesquisa documental buscou identificar de que forma a implementação do SUAS na esfera municipal tem articulado sua organização administrativa frente a essa conjuntura de restrição de direitos e de desmantelamento do aparelho burocrático

na direção das políticas sociais universalistas que, como vimos, seguiu sob o intento de uma perspectiva gerencial cujo pano de fundo objetivava levar a cabo a contrarreforma neoliberal.

Posto isso, temos condições de dizer que através dos documentos analisados conseguimos alcançar respostas para as principais indagações que nos nortearam na interlocução com o objeto da pesquisa. Assim, por intermédio dessa realidade concreta identificada e desvendada, se tornou possível verificar que a hipótese de estudo inicialmente traçada, foi confirmada. Em outras palavras, o resultado a que chegamos a partir da investigação realizada é que a configuração da gestão municipal do SUAS em Juiz de Fora não se expressa como uma gestão democrática, pois *estrutura a organização administrativa combinando concepções/práticas herdadas da trajetória tradicional da assistência social local com o imperativo neoliberal, mediado pela perspectiva gerencialista*. Nesse ensejo, ressaltamos como os principais pontos que embasaram nossas conclusões a permanência da estruturação dos serviços centrada no conveniamento e a relação entre AMAC e PJF.

Dentre as determinações que contribuíram para alcançarmos o resultado exposto se faz necessário ressaltar que a análise dialética empreendida nos imputa o desafio de registrar os principais elementos que conformam a realidade concreta, partindo do pressuposto de que também não podemos subtrair do objeto analisado aqueles elementos que representam algumas tendências favoráveis. Assim, ao traçarmos um paralelo entre o primeiro momento do SUAS em Juiz de Fora (2005-2008) e a segunda fase de desenvolvimento das ações (2009-2014), verificamos que ocorreram mudanças substantivas, em termos racionais-legais, e que possibilitaram em certa medida fragilizar a imbricação entre patrimonialismo e burocracia existente na política de assistência social municipal. Nesse sentido, apesar da gestão municipal não expressar uma gestão democrática, pudemos perceber que, do ponto de vista da organização burocrática, conferiu-se maior profissionalização a execução da política de assistência social dentro da esfera pública. Além disso, os instrumentos e mecanismos de gestão construídos no período mais recente, promoveram maior conexão das ações locais com as prerrogativas concernentes com as normatizações do SUAS, demonstrando maior apreensão por parte dos gestores, acerca do papel da política de assistência social.

Sob esse intento, mereceu destaque a criação da Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento da Assistência Social no ano de 2011, embora sua configuração tenha apresentado uma estruturação dual. Isso porque apesar de trazer importantes mecanismos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações, o que a priori possibilita construir uma gestão mais concernente com os interesses/demandas das classes subalternas, também reafirmou pressupostos próprios da orientação neoliberal ao atrelar as ações da SSVM aos

programas de transferência de renda o que, por conseguinte, restringe as possibilidades de impacto desta política para o conjunto da população e não demonstra uma orientação universalista. Dessa forma, até o presente momento, a direção identificada nos princípios e diretrizes que compõem a SSVM demarca um ponto de tensão para os avanços na perspectiva democrática, pois apesar do avanço em termos de gerenciamento de dados, a finalidade identificada nos documentos mostrou-se mais atrelada ao cumprimento das normatizações do SUAS e com um menor enfoque na população.

Contraditoriamente, quanto às possibilidades de aproximação da gestão pública com as demandas das classes subalternas é interessante observar que Juiz de Fora empreendeu um movimento bastante singular. Consistiu na Lei nº12.986 de 24 de junho de 2014 que atrelou os Conselhos Regionais de Assistência Social a estrutura dos CRAS e CREAS, permitindo desse modo, intencionar novas articulações entorno da formatação do SUAS. Assim, apesar de nossa preocupação com o risco de que essa organização impulse o planejamento das ações de forma fragmentada pelo enfoque no território, ainda sim acreditamos que tal estruturação se configura como uma possibilidade de avanço na perspectiva democrática. Pois, na medida em que pode favorecer e vir a ser um canal de conexão da população para a construção da assistência social municipal num sentido mais horizontalizado, compreendemos que este formato coaduna-se com a direção da vertente societal defendida por Paula (2005). Não obstante, haja vista a recém outorga dessa legislação ainda não é possível avaliar para que rumo se caminhará, por isso não desconsideramos a possibilidade de que esta estruturação proposta se constitua apenas como um formalismo de conteúdo, ou até mesmo, seja desvirtuada pelas correlações de forças sociais no decorrer da sua organização.

Outro elemento que expressou potencial democratizador na organização institucional foi a exclusão da AMAC do interior do corpo do aparato público, trazendo a PJF para o centro do ordenamento do SUAS. Todavia, percebemos que embora essa associação – que tradicionalmente geriu e executou a política de assistência social no município – tenha sido fragilizada, continua em voga sua grande centralidade para operacionalização das ações. Tal constatação se tornou bastante latente ao examinarmos tanto o quadro de recursos humanos quanto a relação público/privado em Juiz de Fora. Portanto, devemos considerar no interior dessa vinculação que, apesar dos últimos alinhamentos realizados pelo poder público, não é possível desvencilhar totalmente algumas amarras políticas, administrativas e técnicas devido a própria constituição histórica dessa “parceria”, que para além da profissionalização enquanto componente da REDE SUAS, perpassa as discussões de legalidade, extrapolando, assim, o ordenamento da gestão.

Nesse sentido, considerando-se o hibridismo com a AMAC e a relação que a assistência social municipal estabelece com as entidades não-governamentais, identificamos como principais elementos obstaculizadores para a gestão com possibilidade de orientação democrática: falta de quadro de pessoal próprio da PJJ, limitando a autonomia relativa dos servidores frente ao instituído; ausência de concurso público para recomposição do quadro de servidores da assistência social, não permitindo a garantia da continuidade das ações como prevê a NOB-RH/SUAS e o Plano Decenal; relação dos servidores públicos majoritariamente precarizada, demonstrando alinhamento com o ajuste neoliberal que tem no ataque aos direitos dos servidores um de seus grandes pilares; permanência da AMAC como a principal executora da política em contraposição a não estruturação dos serviços socioassistenciais de caráter público, conforme determinações da LOAS e NOB-SUAS; funcionários da AMAC para a composição dos CRAS e CREAS contrariando as diretrizes da NOB-RH/SUAS; primazia das organizações da sociedade civil na execução das ações em oposição a LOAS, que define o Estado como o principal agente executor e confere as entidades um caráter complementar; melhoria na precisão para o processo de conveniamento entre PJJ e entidades, porém afinado com a perspectiva gerencial; organização burocrática da relação convenial pautada na racionalidade instrumental, obstaculizando a interação entre meios e fins destinados as classes subalternas; regulamentações do processo de conveniamento muito centradas nas “parcerias” com o Terceiro Setor, consolidando mecanismos de regulamentação afinados com o processo de contrarreforma do Estado; e por fim, controle social pouco articulado a todas essas discussões e muito centrado nos aspectos formais do SUAS.

Desse modo, acreditamos que nossas constatações ajudam a delinear um panorama geral para a indicação realizada pelo programa de pós-graduação da FSS/UFJF, que ao concluir o estudo sobre os anos iniciais da política de assistência social municipal apontou a necessidade de continuar acompanhando a implementação do SUAS em Juiz de Fora, visando identificar se a gestão 2009-2012 da prefeitura promoveria ou não uma inflexão na dinâmica de implementação da política pública de assistência social (SOUZA FILHO *et al*, 2012, p.67). Nesse sentido, apesar de ajuizarmos que esses últimos seis anos pesquisados apontaram algumas sinalizações que não podem ser menosprezadas, podemos afirmar que a conformação da política de assistência social em Juiz de Fora não concretizou, até o presente momento, um arcabouço prático-institucional que aponte para a direção democrática universalista. Elucidamos como os principais elementos dessa afirmativa a precarização dos trabalhadores da assistência social, a falta de um corpo técnico público no nível tático-operacional desta

política e a permanência da não responsabilização da PJJ pela execução dos serviços do SUAS.

Entretanto, tendo em vista as mudanças mais recentes, acreditamos que juntamente a essas indicações que conformam a dinâmica interna da esfera política, um fator que irá influenciar no delineamento do SUAS na realidade local será a conclusão dos processos judiciais que exigem a integral responsabilização da PJJ pela gestão e execução na área. Assim, a depender do desfecho dessa questão associado a forma como as correlações de forças sociais buscarão reajustar a decisão judicial aos interesses em jogo, podemos ou não obter êxitos na direção de uma administração que se proponha democrática e destinada ao aprofundamento de direitos. Obviamente, ao apontarmos essa definição judicial não pretendemos superestimar ou delegar ao Poder Judiciário a responsabilização da construção do SUAS na direção democrática, mas considerando o contexto regressivo vivenciado na atualidade no que se refere ao movimento da sociedade civil na luta pela construção dos direitos sociais, não podemos deixar de pontuar que esta questão se constitui como um elemento considerável.

Enfim, os desafios postos para a gestão da assistência social municipal no sentido de contribuição para a construção contra hegemônica, são enormes, visto que não podemos nos furtar ao fato de que, na conjuntura atual, não temos condições estruturais para o desenvolvimento de uma proposta de universalização e aprofundamento de direitos (SOUZA FILHO, 2011). Ou seja, não possuímos – numa dimensão global – um Estado expressivo para área social, nem tampouco uma estrutura administrativa racional articulada as demandas das classes subalternas. No entanto, isso não pressupõe de nossa parte uma visão determinista; ao contrário, fortalece nossa convicção de que o conhecimento fundado no princípio da totalidade é, seguramente, um esticador de horizontes, onde novas determinações e a forma das correlações de forças sociais atuarem diante delas não podem ser dadas como certa, podendo compelir e mudar o rumo da trajetória. Parafraseando o pensamento de Mészáros (2003) denota dizer que as mudanças almejadas devem ser estruturais, o que implica estarmos conscientes das limitações a serem enfrentadas, atentando para que o peso dessas limitações, por sua vez, não limitem os objetivos de classe.

Finalmente, perante essa dinamicidade das relações sociais concluo minhas reflexões ciente da necessidade de que as formulações aqui delineadas sejam reavaliadas, revisitadas e aprimoradas por todos aqueles comprometidos com uma sociedade efetivamente emancipada. Em suma, o desafio é nos questionar e se fazer cotidianamente questionar o instituído suscitando caminhos que possam adensar as propostas destinadas a práxis democrática.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA:

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo, in: SADER, E. e GENTILI, P. (orgs). **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 6ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995, p.9-23.

ARAÚJO, V. M. L. de. **Política nacional de assistência social: uma avaliação política**. 2013. 142 fls. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2013.

BATISTA, P. N. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Caderno da dívida externa**, São Paulo, nº69. PEDEX, 1994.

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

_____ ; **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

_____ ; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BORTONE, E. ALMEIDA. **A participação do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) na construção da Reforma Administrativa na Ditadura civil-militar (1964-1968)**. 2013. 141 fls. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

BOSCHETTI, I. [et al] (Org.). **Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BOSCHETTI, I. **Direito, Trabalho e Riqueza no Brasil: o Conjunto CFESS/CRESS na defesa do Projeto Ético-Político Profissional**. In: ENCONTRO NACIONAL CFESS/CRESS, 37, 2009, Brasília, DF. Anais...Brasília, DF, 2009.

BRASIL (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010. Brasília: Senado Federal, 2013.

_____. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF: 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos– NOB-RH/SUAS**. Brasília, DF: 2006.

_____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica - NOB/SUAS**. Brasília, DF: 2005.

_____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social/2004**. Brasília, DF: 2004.

_____.**Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasil: MARE. Brasília, DF: 1995.

CARCANHOLO, M. D. **Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula**. In: MAGALHÃES, J. P. A. (Org). Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro. Ed. Garamond, 2010, p.109 - 131.

CASTELO, R. **O social-liberalismo e a globalização da “questão social”**. In: IV CONFERÊNCIA INTERNACIONAL “LA OBRA DE CARLOS MARX Y LOS DESAFIO DEL SIGLO XXI”, Anais. Havana, Instituto de Filosofia de La Habana, 2008.

COUTINHO, C.N. Notas sobre Cidadania e Modernidade. **Praia Vermelha**. Rio de Janeiro, 1º semestre 1997, n.1, p.145-165.

_____.O estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro, Fiocruz, 2006. p.173-200.

COUTO, B.R. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____; YAZBEK, M.C.; SILVA, M.O. da S.; e RAICHELIS, R. (Org.) **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2012.

DEFILIPPO, A. D. **Estado e Organizações da Sociedade Civil na Política de Assistência Social: a particularidade do Município de Juiz de Fora**. 2012. 174 fls. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

DRAIBE, S. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista USP**, São Paulo, 1993,nº. 17, p.86-101.

DRUCK, G.; FILGUEIRAS, L.A. M. Política Social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista Katálysis**. v. 10, n.1, Jan/Jun. 2007.

DURIGUETTO, M. L.; SOUZA FILHO, R. **Democratização, política econômica e política social: determinações fundamentais para o debate do espaço conselhistas**. In: Ana

Elizabete Mota; Angela Amaral. (Org.). Serviço Social Brasileiro nos anos 2000: cenários, peijas e desafios. 1ª ed. Recife: UFPE, 2014, v. 1, p. 227-257.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do WelfareState**. Lua Nova, n.24. São Paulo: Marco Zero/Cedec, 1991.

FERREIRA, A. M. **Política de Assistência Social e Programa de Transferência de Renda: particularidades da realidade de Juiz de Fora**. 2007. 126 fls. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2007.

FIORI, J. L. C. Estado de Bem-Estar Social: Padrões e Crises. **Revista de Saúde Coletiva–PHYSIS**. Rio de Janeiro, v. 7, 1998. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/fioribemestarsocial.pdf>> Acesso: 09 de nov. de 2014.

FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R.A **economia do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FILGUEIRAS, L; PINHEIRO, B; PHILIGRET, C; BALANCO, P. **Modelo Liberal-Periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula**. In: Os anos Lula: Contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro. Ed. Garamond, 2010, p. 35 - 69.

GARAUDY, R.A **Dialética em Marx**. In: Karl Marx. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

GONÇALVES, R. Balanço crítico da economia brasileira nos governos do Partido dos Trabalhadores. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**. São Paulo, v. 37, 2014, p.7-39.

_____. **Governo Dilma - Apoteose da mediocridade: Cinco fatos e uma pergunta**. 30 de ago. de 2013. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/hpp/mostraArtigos>> Acesso: 28 de out. de 2014.

_____. **Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas**. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**. São Paulo, nº 31, fev. 2012, p.5 - 30.

GURGEL, C. **A gerência do pensamento: gestão contemporânea e consciência neoliberal**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. JUSTEN, A. Marxismo, Estado e políticas públicas. **Revista Comunicação & Política**, vol. 29, n.3, set/dez, 2011.

HARVEY, D. O direito à cidade. **Revista Piauí**. 82ª ed., jul. 2013. Disponível em <http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-82/tribuna-livre-da-luta-de-classes/o-direito-a-cidade>.

HEGEL, G. W. F. **Princípios da filosofia do direito**. Tradução Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997. (Clássicos)

HOLLOWAY, J. **Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la administración pública**. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2012.

KOSÍK, K. A Totalidade Concreta. In _____ **Dialética do Concreto**. Tradução Célia Neves, Alderico Toríbio. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. p.33-54.

LAURELL, A.C. (org). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Tradução Rodrigo León Contrera. São Paulo: Cortez, 1997.

LUKÁCS, G.O. Para uma ontologia do Ser Social. **Os Princípios Ontológicos Fundamentais de Marx**. Trad. Carlos N. Coutinho, Mário Duayer e Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2012, p.281-302.

_____.Particular à luz do Materialismo. **Dialético. Introdução a uma estética marxista**. Trad. Carlos N. Coutinho e Leandro Konder. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978, p.73-122.

MARX, K. [1843] **Sobre a questão judaica**. tradução de Daniel Bensaïd e Wanda Caldeira Brant. São Paulo: Boitempo, 2010a. (Coleção Marx-Engels).

_____. [1844] **GLOSAS CRÍTICAS MARGINAIS AO ARTIGO - O rei da Prússia e a reforma social. De um prussiano**. In: *Lutas de classes na Alemanha*. São Paulo: Boitempo, 2010b.

_____. **Introdução** [à crítica da Economia Política]. In: Marx [Coleção os Pensadores]. São Paulo: Nova Cultural: 1996.

_____. **O Capital: crítica da economia política**. Livro I, volumes 1 e 2. O processo de produção do capital. Trad. de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

_____. **O Capital: crítica da economia política**. Livro III, volumes 4. O processo global da produção capitalista. Trad. de Reinaldo Sant'anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 1980. p.241- 276.

_____. **Prefácio** [à Contribuição à crítica da economia política]. In: Marx [Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos]. São Paulo: Abril Cultural: 1978.

MESTRINER, M.L. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. Rio de Janeiro: Cortez, 2001.

MOLJO, C. B.; e DURIGHETTO, M. L. (org.). **Sistema único de Assistência Social, organizações da sociedade civil e Serviço Social: Uma análise da realidade de Juiz de Fora**. Juiz de Fora: UFJF, 2012.

MOORE JR, B. **As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia: Senhores e Camponeses na Construção do Mundo Moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 1975.

MOORE, M. H. Criando valor público por meio de parcerias público-privadas. **Revista do Serviço Público**. Brasília. Vol. 58, n.2: Abr/Jun, 2007, p.151-179. Disponível em:<<http://www.enap.gov.br>> Acesso: 22 de jan. de 2015.

MOTA, A. E. (org.). **O mito da assistência social: Ensaio sobre Estado, Política e Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, J. P. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64**. 11ª ed. São Paulo: Cortez, 2007a.

_____. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2007b.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OLIVEIRA, F. de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

PARO, V. H., **Administração escolar: introdução crítica**. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. **Relatório de Gestão 2014**. Juiz de Fora: Secretaria de Desenvolvimento Social, 2015.

_____. **Guia de orientação: implementação da Vigilância Social [Agenda Família 6mil]**. Juiz de Fora: Funalfa, 2012a.

_____. **Mapa social: análise da situação do desenvolvimento familiar em Juiz de Fora [Agenda Família 6mil]**. Juiz de Fora: Funalfa, 2012b.

_____. **Relatório de Gestão 2011/2012**. Juiz de Fora: Secretaria de Assistência Social, 2012.

_____. **Relatório de Gestão 2009**. Juiz de Fora: Secretaria de Assistência Social, 2009.

RIBEIRO, A. J. G. **Gerencialismo e Valor Público: um debate atual e necessário**. IV Encontro de Administração Política. Vitória da Conquista, Bahia, jun. de 2013.

SALVADOR, E. **Fundo Público e Seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVA, L.R.C. da; DAMACENO, A.D; MARTINS, M.C.R; SOBRAL, K.M; FARIAS, I.M.S.de. **Pesquisa Documental: Alternativa Investigativa Na Formação Docente**. In: IX Congresso Nacional de Educação, 2009, Paraná. III Encontro Sul Brasileiro de Psicopedagogia - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Paraná, 2009.

SOUZA FILHO, R. de. **Gestão Pública e Democracia: A Burocracia em Questão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

_____. **Estado, Burocracia e Patrimonialismo no Desenvolvimento da Administração Pública Brasileira**. 2006. 395 fls. Dissertação (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

_____. O fenômeno burocrático e a universalização de direitos. **Revista Libertas. Juiz de Fora**, v.4 e 5, n. especial, jan-dez / 2004, jan-dez / 2005, p.151-170.

SPOSATI, A. A; FLEURY, S. M. T. e FALCÃO, M. C.. **Os Direitos (dos desassistidos sociais)**. São Paulo: Cortez, 1991.

TENÓRIO, F. G. (Org.) **Gestão de ONGs: Principais funções gerenciais**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

TOLEDO, S. N. **Implementação do SUAS: um estudo sobre as particularidades de Juiz de Fora/MG**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)–Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

VARGAS, T. L. **O Governo Lula e a Administração Pública Federal: análise crítica**. 2012. 176 fls. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

VIANA, 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.

YAZBEK, M. C. **Classes Subalternas e Assistência Social.** 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____; SILVA, M. O.; GIOVANNI, G. di. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** 3ª ed. - São Paulo: Cortez, 2007.

WEBER, M. **A objetividade do conhecimento nas Ciências e Políticas Sociais.** In: Ensaio sobre a teoria das ciências sociais. São Paulo: Ed. Centauro, 2003.

_____. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Vol. I. Brasília: UNB, 1999a.

_____. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Vol. II. Brasília: UNB, 1999b.

Sites:

AMAC. **Institucional.** Disponível em: < <http://www.amac.org.br>>. Acesso em: 23 jul.2014.

IBGE. **Censo Demográfico 2010.** Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/dadosdivulgados>>. Acesso em: 20 jan. de 2014.

CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CEAS. **Resolução nº124 de 17 de novembro de 2006.** Disponível em: <pjf.mg.gov.br/conselhos/assistencia_social/documentos/124.doc> Acesso em: 23 de jul. de 2015.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. **Demonstrativo de Habilitação de Municípios.** Disponível em:<<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>>. Acesso em: 20 jan. de 2014.

_____. **Resolução nº 15 de 05 de junho de 2014.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2014/resolucoes-cnas-2014>. Acesso em: 10 de jun. de 2015.

_____. **Resolução nº 30 de 01º de novembro de 2011.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2011/resolucoes-cnas-2011>. Acesso em: 18 de jul. de 2015.

_____. **Resolução nº 27 de 19 de setembro de 2011.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2011/resolucoes-cnas-2011>. Acesso em: 18 de jul. de 2015.

_____. **Resolução nº 13 de 26 de abril de 2011.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2011/resolucoes-cnas-2011>. Acesso em: 18 de jul. de 2015.

_____. **Resolução nº 10 de 14 de abril de 2011.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2011/resolucoes-cnas-2011>. Acesso em: 18 de jul. de 2015.

_____. **Resolução nº 33 de 11 de outubro de 2010.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2010/resolucoes-cnas-2010>. Acesso em: 18 de jul. de 2015.

_____. **Resolução nº 16 de 05 de maio de 2010.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2010/resolucoes-cnas-2010>. Acesso em: 18 de jul. de 2015.

_____. **Programa Bolsa Família.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios/composicaodevalores>. Acesso em: 02 de maio de 2015.

_____. **Censo SUAS.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/vigilancia-social>. Acesso em: 15 de jun. de 2015.

_____. **Matriz de Informação Social.** Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/misocial/tabelas/mi_social.php. Acesso em: 27 de ago. de 2015.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria Anual da Secretaria Executiva do MDS.** Disponível em: <http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RA201306078.pdf>. Acesso em: 28 de jun. de 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. **Serviços.** Disponível em: <http://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/sds>. Acesso em: 16 ago. de 2014.

_____. **Plano Diretor Participativo.** Disponível em: <http://www.planodiretorparticipativo.pjf.mg.gov.br>. Acesso em 27 de ago. de 2015.

_____.**LEI n.º 6.624 de 01º de novembro de 1984.** Disponível em:
<<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/norma>> Acesso em: 08 de jun. de 2015.

_____.**LEI n.º 10.000 de 08 de maio de 2001.** Disponível em:
<<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/norma>> Acesso em: 08 de jun. de 2015.

_____.**DECRETO n.º 8.643 de 26 de agosto de 2005.** Disponível em:
<<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/norma>> Acesso em: 08 de jun. de 2015.

_____.**DECRETO n.º 9.750 de 02 de janeiro de 2009.** Disponível em:
<<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/norma>> Acesso em: 29 de jan. de 2015.

_____.**LEI n.º 11.853 de 29 de outubro de 2009.** Disponível em:
<<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/norma>> Acesso em: 29 de jan. de 2015.

_____.**DECRETO n.º 10.705 de 30 de março de 2011.** Disponível em:
<<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/norma>> Acesso em: 29 de jan. de 2015.

_____.**Manual sobre Convênios da Assistência Social de 29 de agosto de 2011.** Disponível em: < www.pjf.mg.gov.br/sf/subcontrole/info_tecnicas/legislacao.php. > Acesso em: 13 de fev. de 2015.

_____.**Instrução Normativa nº 30 de 29 de agosto de 2011.** Disponível em:
<http://pjf.mg.gov.br/subsecretarias/controle_interno/arquivos/legislacoes/in30/IN-30-2011.pdf> Acesso em: 13 de fev. de 2015.

_____.**PORTARIA N.º 8290 de 27 de fevereiro de 2013.** Disponível em:
<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php> Acesso em: 13 de fev. de 2015.

_____. **RESOLUÇÃO n.º 066 de 27 de fevereiro de 2013.** Disponível em:
<<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/norma>> Acesso em: 29 de jan. de 2015.

_____.**DECRETO n.º 11.770 de 09 de dezembro de 2013.** Disponível em:
<<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/norma>> Acesso em: 29 de jan. de 2015.

_____.**RESOLUÇÃO n.º 080 de 09 de dezembro de 2013.** Disponível em:
<<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/norma>> Acesso em: 29 de jan. de 2015.

_____.**LEI n.º 12.986 de 24 de junho de 2014.** Disponível em:
<<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/norma>> Acesso em: 06 de fev. de 2015.

_____. **RESOLUÇÃO n.º 022 de 13 de agosto de 2014.** Disponível em:
<http://pjf.mg.gov.br/conselhos/assistencia_social/documentos/resolucao_022_2014_>
Acesso em: 10 de jun. de 2015.

_____. **ATA CMAS nº 13 / 2014 da 6ª R. O. de 07 de ago. de 2014.** Disponível em: <http://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/assistenciasocial/atas/2014/ordinarias/Ata1307082014.pdf>. Acesso em: 10 de jun. de 2015.

_____. **CONSELHOS REGIONAIS DE ASSITÊNCIA SOCIAL DE JUIZ DE FORA – COREAS/JF.** Disponível em http://pjf.mg.gov.br/conselhos/assistencia_social/documentos/coreas.pdf Acesso em: 12 de jun. de 2015.

_____. **ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA, 2009.** Disponível em: http://www.pjf.mg.gov.br/cidade/anuario_2009/index.html Acesso em: 16 de jul. de 2015.

_____. **RESOLUÇÃO – CMAS/JF n.º 031 de 18 de dezembro de 2008.** Disponível em: http://pjf.mg.gov.br/conselhos/assistencia_social/resolucao.php Acesso em: 18 de jul. de 2015.

_____. **RESOLUÇÃO – CMAS/JF n.º 044 de 03 de setembro de 2009.** Disponível em: http://pjf.mg.gov.br/conselhos/assistencia_social/resolucao.php Acesso em: 18 de jul. de 2015.

_____. **RESOLUÇÃO – CMAS/JF n.º 016 de 23 de junho de 2015.** Disponível em: http://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=39925 Acesso em: 18 de jul. de 2015.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Ranking IDHM Municípios 2010. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx> Acesso em: 24 de jul. de 2015.

_____. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.** Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/juiz-de-fora_mg Acesso em: 24 de jul. de 2015.

SEDESE. Manual do Sistema de Informação e Monitoramento do Sistema Único de Assistência Social de Minas Gerais – SIM. Disponível em: http://www.social.mg.gov.br/images/documentos/Subsecretaria_Assistencia_Social/informacao_monitoramento/manual.pdf. Acesso em: 22 de jul. de 2015.

ANEXO I



Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
Mestrado em Serviço Social

Juiz de Fora, 15 de dezembro de 2014.

Ao Secretário de Desenvolvimento Social: Sr. Flávio Procópio Cheker

Assunto: Carta de Solicitação de liberação de documentos institucionais

Pelo presente instrumento, eu, Sabrina Silva Rodrigues de Almeida, aluna do Programa de Pós-Graduação - Mestrado em Serviço Social, da Faculdade de Serviço Social/Universidade Federal de Juiz de Fora, orientada pelo professor Dr. Rodrigo de Souza Filho, venho apresentar a dissertação de mestrado em andamento, a fim de demonstrar a relevância da solicitação supramencionada.

A presente dissertação intitulada “*O Sistema Único de Assistência Social em foco: uma análise da gestão na perspectiva da Administração Pública Democrática*” foi motivada pela íntima vinculação que a alguns anos venho estabelecendo com a área da assistência social. A atuação enquanto profissional do Serviço Social no Centro de Referência de Assistência Social localizado no bairro Benfica instigou o desafio de a partir da realidade concreta desenvolver maiores reflexões sobre os debates contemporâneos que circunscrevem tanto o meio profissional quanto acadêmico acerca das novas configurações trazidas pela Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica do Sistema de Assistência Social e suas subsequentes regulamentações.

Tendo em vista esse direcionamento, o objetivo do estudo em tela consiste em “examinar se a ordem administrativa tem contribuído para o fortalecimento de uma Administração Pública Democrática no âmbito do Sistema Único de Assistência Social no município de Juiz de Fora”, cuja delimitação temporal compreende os anos de 2009 a 2014.

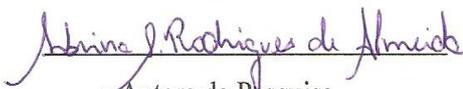
Para tanto se faz indispensável analisar dois eixos fundamentais no que se refere aos aspectos burocráticos e racionais-legais: 1)- a estruturação e funcionamento institucional desse sistema no quadro geral da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, bem como sua organização interna; 2)- o estabelecimento de normas, procedimentos e demais regimentos de regulamentação do SUAS no município.

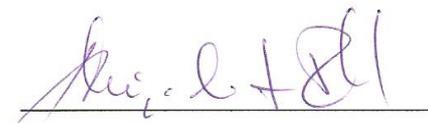
Diante do exposto, ressaltamos a importância da disponibilização dos documentos e organogramas do período de 2009 a 2014 que possam contribuir para dar consistência a análise documental que se objetiva realizar nessa pesquisa. Vale fixar ainda que mais do que contribuir para a dissertação de mestrado em curso, os dados fornecidos corroborarão para dar visibilidade a gestão do SUAS em Juiz de Fora e subsidiarão o fomento a pesquisa social destinada ao fortalecimento das discussões em torno da política pública.

Certa da atenção e cordialidade no acolhimento da solicitação impressa neste instrumento, envio em anexo o termo de liberação de documentos no caso de vossa senhoria concordar com a disponibilização dos mesmos.

Para maiores esclarecimentos, entrar em contato pelo e-mail: sab.rodriques@yahoo.com.br.

Atenciosamente,


Autora da Pesquisa
Sabrina Silva Rodrigues de Almeida


Professor Orientador
Dr. Rodrigo de Souza Filho

ANEXO II



Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
Mestrado em Serviço Social

TERMO DE LIBERAÇÃO DE DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS:

Eu, Flávio Procópio Cheker, portador do documento de identidade XXXXX, ocupante do cargo de Secretário Executivo da Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora – SDS/PJF fui informado acerca da pesquisa “*O Sistema Único de Assistência Social em foco: uma análise da gestão na perspectiva da Administração Pública Democrática*”, que tem como objetivos: Analisar a estruturação e funcionamento institucional do SUAS no quadro geral da PJF, bem como sua organização interna (secretarias executivas, subsecretarias, coordenações, equipamentos, programas e projetos); Analisar a organização administrativa do SUAS, do ponto de vista da estruturação burocrática (estabelecimento de regras, procedimentos claramente definidos, impessoalidade, formalidade, racionalidade); Identificar quais fatores e determinações tem influenciado positiva e negativamente para o avanço do sistema numa perspectiva democratizante e; Avaliar em que medida a organização do SUAS no município tem avançado na concretização da política de assistência social pactuada a partir de 2004.

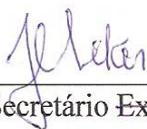
Esclarecido acerca da finalidade dos documentos que compõem as normatizações, informações e regulamentações dos recursos humanos, materiais e financeiros da SDS/PJF autorizo a liberação dos seguintes documentos:

- Plano Municipal de Assistência Social; - PPA (2010-2013 e 2014-2017); - Censo SUAS 2010-2014; - Organogramas (gestão 2009-2013); - Relatórios de Gestão (2009, 2011/2012 e 2014); - Instrução Normativa nº 30 de 29 de agosto de 2011; - Manual de Convênios referente a Instrução Normativa nº30; - Resolução nº13/2014; - Parecer da Comissão de Formação e Comunicação sobre o Plano Municipal de Assistência Social 2014; - Quadro Funcional do período 2009-2014 fornecido pelo Departamento de Execução Instrumental; - Análise Técnica realizada pela SSUASIS: Comparativo Censo SUAS 2013/2014.

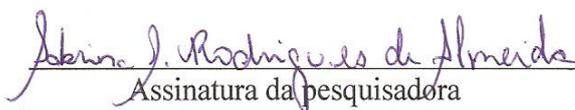
Ao disponibilizar os documentos institucionais declaro estar ciente de que isso não implica qualquer custo ou vantagem financeira para minha pessoa ou para o órgão público do qual sou representante. Também fui esclarecido de que os resultados da pesquisa estarão à minha disposição quando finalizada e o material por mim liberado não será fornecido a terceiros ou reproduzido parcial/totalmente em outros materiais – com exceção da dissertação de mestrado que estou autorizando – sem a minha permissão. Os dados e instrumentos utilizados na pesquisa ficarão arquivados com a pesquisadora responsável por um período de 5 anos, e após esse tempo serão destruídos.

Caso venha a ter qualquer dúvida, poderei a qualquer momento do estudo solicitar novas informações sobre a utilização dos documentos descritos acima. Por fim, fui informado de que este termo de liberação encontra-se impresso em duas vias, sendo que uma cópia será arquivada pela pesquisadora responsável, e a outra foi entregue a minha pessoa.

Juiz de Fora, 11 de Junho de 2015.



Assinatura do Secretário Executivo da SDS/PJF



Assinatura da pesquisadora

Em caso de dúvidas a respeito deste estudo, consultar:

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DA FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL – MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL – UFJF

END: CAMPUS UNIVERSITÁRIO DA UFJF

JUIZ DE FORA (MG) - CEP: 36036-900

FONE: (32) 2102-3569 / E-MAIL: mestrado.ssocial@ufjf.edu.br

PESQUISADORA RESPONSÁVEL: SABRINA SILVA RODRIGUES DE ALMEIDA

ENDEREÇO: RUA PROFESSOR ERNESTO EVANGELISTA, Nº80/ BLOCO 5/ APTº 403, COSTA CARVALHO, JUIZ DE FORA (MG) - CEP: 36070-045

FONE: (32) 8836-5850 / E-MAIL: sab.rodriques@yahoo.com.br

ANEXO III

Estrutura Organizacional da SDS definida no art. 2º da Resolução nº80/2013 que introduziu as Supervisões:

I - Nível de Administração Superior:

- a) Secretário de Desenvolvimento Social;
- b) Conselho Municipal de Assistência Social;
- c) Conselho do Programa Bolsa Família.

II - Nível de Assessoramento:

- a) Assessoria de Programação e Acompanhamento - APA;
- b) Assessoria Jurídica - AJ;
- c) Secretaria Executiva - SE.

III - Nível de Execução Instrumental:

- a) Departamento de Execução Instrumental - DEIN:
 - 1. Supervisão II de Monitoramento Profissional - SMP;
 - 2. Supervisão II de Apoio Administrativo - SAA;
 - 3. Supervisão II de Controle de Patrimônio - SCP;
 - 4. Supervisão II de Fornecimento e Controle de Suprimentos - SFCS;
 - 5. Supervisão II de Execução Orçamentária e Financeira - SEOF;
 - 6. Supervisão II de Acompanhamento e Controle de Fundos e Convênios - SACFC.

IV - Nível de Execução Programática:

- a) Subsecretaria de Gestão do SUAS e Inclusão Socioproductiva - SSUASIS:
 - 1. Departamento de Proteção Básica - DPB:
 - 1.1. Supervisão II de Acompanhamento dos CRAS - SCRAS;
 - 1.2. Supervisão II de Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV.
 - 2. Departamento de Proteção Especial - DPE:
 - 2.1. Supervisão II de Acompanhamento dos CREAS - SCREAS;
 - 2.2. Supervisão II de Atenção à População em Situação de Rua - SAPR;
 - 2.3. Supervisão II de Políticas de Acolhimento Institucional - SPAI.

3. Departamento de Políticas para a Pessoa com Deficiência e Direitos Humanos - DPCDH:

3.1. Supervisão II de Desenvolvimento e Acessibilidade - SDA;

3.2. Supervisão II de Direitos Humanos e Cidadania - SDHC.

4. Departamento de Inclusão Socioproductiva e Qualificação Profissional - DISQ:

4.1. Supervisão II de Preparação e Qualificação Profissional - SPQ;

4.2. Supervisão II de Políticas para a Juventude - SPJ.

b) Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento da Assistência Social - SSVM:

1. Departamento de Avaliação e Gestão da Informação - DAGI:

1.1. Supervisão II de Território Socioassistencial - STSA;

1.2. Supervisão II de Avaliação e Acompanhamento de Indicadores - SAAI.

2. Departamento de Transferência de Renda - DTR:

2.1. Supervisão II de Gestão do Cadastro Único - SGCU;

2.2. Supervisão II de Assistência e Auditoria de Beneficiários - SAABE.

3. Departamento de Regulação e Acompanhamento de Convênios - DRAC:

3.1. Supervisão II de Regulação de Convênios - SRC;

3.2. Supervisão II de Redes Temáticas - SRTE.