

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

NATALI REGINA RIBEIRO CARVALHO

**POLÍTICA LOCAL E APARATO DE GESTÃO EM MUNICÍPIO DE PEQUENO
PORTE: Assistência Social em Lavrinhas (2016-2019).**

RESENDE/RJ
2022

NATALI REGINA RIBEIRO CARVALHO

**POLÍTICA LOCAL E APARATO DE GESTÃO
EM MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE:
Assistência Social em Lavrinhas (2016-2019)**

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster em Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Presidente da Banca (Orientador): Márcia Pereira Cunha

RESENDE/RJ
2022

Ficha Catalográfica

CARVALHO, Natali Regina Ribeiro

Política local e aparato de gestão em município de pequeno porte: Assistência Social em Lavrinhas (2016-2019). / Natali Regina Ribeiro Carvalho. Rio de Janeiro/ FLACSO /FPA,2022.

Quantidade de folhas:95

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, ano.

Orientadora: Márcia Pereira Cunha

Natali Regina Ribeiro Carvalho

**POLÍTICA LOCAL E APARATO DE GESTÃO EM MUNICÍPIO DE PEQUENO
PORTE: Assistência Social em Lavrinhas (2016-2019).**

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster em Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em:

**Prof. Dra. Márcia Pereira Cunha
(Orientadora)**

**Prof. Dra. Damares Pereira Vicente – PUC/SP
(Examinador (a) 01)**

**Prof. Dr. Otávio Dias de Souza Ferreira _FLACSO
(Examinador (a) 02)**

EPÍGRAFE

É preciso que eu suporte duas ou três larvas se
quiser conhecer as borboletas.
(Antoine de Saint-Exupéry)

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por todo seu amor e por me manter de pé todas às vezes que pensei em desistir. Agradeço ao meu pai por ser o meu maior incentivador e por sempre acreditar no meu potencial. Queria agradecer a minha mãe por sua persistência e lágrimas para me proporcionar a melhor educação.

Gostaria de agradecer a paciência e o amor incondicional do meu marido e dos meus filhos nos momentos de ausência. Vocês são a minha melhor parte.

A professora Marcia Cunha eu agradeço a orientação incansável, apoio incondicional e carinho durante todo o processo de construção do meu trabalho.

Agradeço a FLACSO e a Fundação Perseu Abramo por proporcionarem a oportunidade de expandir meus horizontes.

Aos meus amigos por secarem minhas lágrimas e por não desistirem de arrancar um sorriso meu. Às minhas amigas, Karla e Miria, agradeço a amizade e as risadas em meio ao caos. À minha irmã Grazielle que mesmo distante se fez presente.

Agradeço a minha tia Selma por ter nutrido em mim um sentimento de perseverança e por seu aconchego nos momentos de angústia.

Ao meu tio Celso, agradeço por sua proteção e carinho dedicados a mim desde a infância.

Agradeço ao Dr. Sérgio Rugerri (in memoriam), por ter acreditado em mim.

Dedico meu trabalho aos amores da minha vida Ana Clara, Hugo e Victor.

RESUMO

A presente pesquisa se propõe a refletir sobre as políticas públicas na área da Assistência Social, considerando o encontro entre procedimentos formais resultantes da construção burocrático-administrativa estatal e práticas que essa construção visa substituir, baseadas em tradicionais relações de dominação e trocas de favores personalizadas. Para essa discussão, foi privilegiado o contexto de um município de pequeno porte, mais especificamente Lavrinhas, no interior de São Paulo. O problema que motiva a construção da pesquisa consiste na seguinte questão: quais elementos de política local interferem no desenvolvimento adequado da política de Assistência Social? Ou, considerando a história de construção do Estado brasileiro desde os anos 1930, como se perpetuam e com quais efeitos, condições e fenômenos que resistem à implementação dessa política como verdadeira política pública? Em termos de metodologia, a pesquisa recorreu a levantamento e análise bibliográfica, documental e de dados, além de mobilizar registros de experiência profissional, em diálogo com reflexões recentes sobre a plasticidade de métodos de corte etnográfico. A conclusão geral do trabalho é a de que, a despeito da importância da construção institucional-legal no âmbito da gestão, seu emprego deve ser sempre complementado por investimentos em participação e controle social, formação política e histórica que fundamentem os recursos técnicos em visões em favor do bem público e coletivo.

Palavras-chave: Assistência Social; Município; Gestão Pública; Orçamento.

ABSTRACT

This research aims to reflect on public policies in the area of Social Assistance, considering the encounter between formal procedures resulting from the bureaucratic-administrative construction of the State and practices that this construction aims to replace, based on traditional relations of domination and exchanges of personalized favors. For this discussion, the context of a small municipality, more specifically Lavrinhas, in the interior of São Paulo was privileged. The problem that motivates the construction of the research is the following question: which elements of local policy interfere in the proper development of the Social Assistance policy? Or, considering the history of construction of the Brazilian State since the 1930s, how are they perpetuated and with what effects, conditions and phenomena that resist the implementation of this policy as a true public policy? In terms of methodology, the research used bibliographic, documentary and data analysis and survey, in addition to mobilizing records of professional experience, in dialogue with recent reflections on the plasticity of ethnographic cutting methods. The general conclusion of the work is that, despite the importance of institutional-legal construction in the scope of management, its employment should always be complemented by investments in social participation and control, political and historical formation that found technical resources in visions in favor of the public and collective good.

Keywords: Social assistance; municipality; Public Management; Budget

LISTA DE TABELAS

Tabela	Página
Tabela 1: Valores dos repasses federais para Assistência Social	61
Tabela 2: Distribuição de valores destinados à Assistência Social	62
Tabela 3: Gastos per capita em Assistência Social por estado (2012-2019)	63
Tabela 4 - Evolução da despesa na função orçamentária Assistência Social nos três entes federados de 2013 a 2019 (em R\$ bilhões)	68

LISTA DE QUADROS

Quadro	Página
Quadro 01 Plano Decenal de Assistência Social (2016-2026)	48

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico	Página
Gráfico 01 – Evolução famílias cadastradas no CadÚnico (2012-2022)	70

LISTA DE FIGURA

Figura	Página
Figura 01: Relação dos vereadores eleitos no município de Lavrinhas (2017-2020)	83

LISTA DE SIGLAS

AS	Assistência Social
CF	Constituição Federal
CNSS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS	Instituto Nacional da Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NOB	Norma Operacional Básica
ONG	Organização Não-Governamental
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPA	Plano Plurianual
SNAS	Secretaria Nacional da Assistência Social
SESI	Serviço Social da Indústria
SESC	Serviço Social do Comércio
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I - ESTRUTURAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E IMPLANTAÇÃO DE UMA GESTÃO PÚBLICA	19
1.1 CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO BRASILEIRO	19
1.2 CORONELISMO, CLIENTELISMO E PATRIMONIALISMO – ELEMENTOS TRADICIONAIS PRESENTES NA CONSTRUÇÃO ESTATAL BRASILEIRA	30
1.2.1 O clientelismo	34
1.2.2 O patrimonialismo	36
1.3 ESTRUTURA DE GESTÃO E RELAÇÕES DE FAVOR NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: DE FILANTROPIA A POLÍTICA PÚBLICA	38
CAPÍTULO II - FINANCIAMENTO PÚBLICO DA PROTEÇÃO SOCIAL - A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO SOCIAL E DEVER DO ESTADO	49
2.1 SUAS: ESTRUTURA REGULATÓRIA DE GESTÃO E CONTROLE	49 54
2.2. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E SEUS INSTRUMENTOS	
2.3 O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	57
2.4 A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA NO NÍVEL MUNICIPAL	
2.5 O PAPEL DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO SERVIÇO SOCIAL	70
III - A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIOS DE LAVRINHAS/SP: RELAÇÃO CONFLITUOSA ENTRE GESTÃO E POLÍTICA	76
3.1 O MUNICÍPIO DE LAVRINHAS	76
3.2 GESTÃO E POLÍTICA LOCAL EM LAVRINHAS	79
3.3 OS DESAFIOS DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA LOCAL	82
3.3.1 Falta de capacitação/conhecimento	83
3.3.2 Clientelismo/relações de dependência	86
3.3.3 Falta de capacidade institucional na relação entre os níveis da gestão	90
CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	95

INTRODUÇÃO

As políticas públicas de Assistência Social no Brasil foram durante muitos anos condicionadas por alguns elementos que se perpetuam na sociedade desde os remotos tempos do período colonial, como o coronelismo e o clientelismo. Trata-se de uma situação que pode ser percebida no processo de criação e de implementação de políticas públicas sociais ao longo da história de formação do Estado brasileiro. A partir dessa perspectiva, é possível traçar um caminho pelo qual as políticas de proteção social no Brasil foram sendo delineadas e como foi possível a construção de uma rede de Assistência Social mais democrática e universal, resultado de um longo processo de modificações, para buscar atender às reais necessidades da população.

Diante desse contexto, a presente pesquisa propõe como temática central a avaliação das políticas de Assistência Social, mais especificamente a partir da observação da realidade particular do município de Lavrinhas/SP. Trata-se de uma temática relevante especialmente no contexto atual no qual muito se questiona sobre a necessidade dessas políticas para o desenvolvimento do país. A problemática que norteará a pesquisa consiste em compreender quais os princípios que regem na atualidade, as políticas públicas da área da Assistência Social e quais os desafios para uma efetiva implementação em municípios de pequeno porte, como Lavrinhas.

O objetivo da pesquisa consiste, portanto, em observar e compreender a evolução histórica das políticas públicas destinadas à Assistência Social e como na atualidade esta é perpassada por tanto desafios, sobretudo nos municípios de pequeno porte. Para alcançar tal objetivo, a pesquisa realiza uma análise histórica na qual se pode observar a trajetória das políticas públicas de Assistência Social no Brasil, desde o período colonial até as mais recentes regulamentações que propiciaram mais transparências às ações realizadas. Também é importante que enquanto pesquisadora e tendo atuado como gestora na área, relatei a experiência vivenciada articulando a minha realidade com o que outras pesquisas trabalharam a respeito dessa temática.

A metodologia utilizada na pesquisa se caracteriza por ser qualitativa e adotar como procedimento a pesquisa bibliográfica na qual foram analisados artigos, e produções científicas extraídos das principais revistas e repositórios de Universidades públicas e privadas de todo o país.

Ao mesmo tempo, a própria temática em discussão pede métodos particulares para análise dos dados coletados. Dentre eles, destaca-se a pesquisa etnográfica. Cabe, de modo bastante breve, esclarecer e conceituar esse procedimento que pode ser compreendido pela “observação direta e por um período de tempo, das formas costumeiras de viver de um grupo particular de pessoas: um grupo de pessoas associadas de alguma maneira, uma unidade social representativa para estudo [...]”(MATTOS, 2011, p. 51). Em outras palavras, a etnografia procura descrever a cultura material de um determinado grupo.

Embora a pesquisa etnográfica tenha sido utilizada em estudos acadêmicos desde a década de 1980, no entanto, no Brasil esses estudos ocorrem mais recentemente e se intensificam à medida que visam “conhecer o povo brasileiro por meio de retratos de diferentes comunidades e regiões, os quais, juntos, deveriam nos dar uma ideia de como era organizada a sociedade brasileira” (BACHTOLD; ROBERT, 2022, p. 257). A utilização desse tipo de pesquisa tornou possível o surgimento de novas chaves de leitura acerca da sociedade brasileira ressaltando a existência de uma complexa rede de relações sociais que organizam uma determinada comunidade, cuja análise depende de diversos fatores. É o que se observa por exemplo, no estudo acerca da implementação de políticas públicas sociais nos municípios de Lavrinhas, que exige a consideração de diversos aspectos (sociais, culturais, raciais, ambientais etc.).

Na verdade, esta pesquisa pode para alguns que defendem uma visão mais “tradicional” não se considerada necessariamente uma pesquisa etnográfica. Em uma percepção mais ampla acerca desse método, compreende-se conforme defendido também por Peirano (2014, p. 379) que defende a ideia de método etnográfico como complexa. De modo que assim se expressa pela pesquisadora da Universidade de Brasília: “O que eu estava fazendo no posto eleitoral? Simplesmente me recadastrando...? Ou fazendo etnografia? Ou as duas coisas? Desse episódio fica claro que a pesquisa de campo não tem momento certo para começar e acabar”.

Ou seja, em consonância com a referida autora, é possível realizar nessa pesquisa uma reflexão que considere utilizar as lembranças e as observações que realizei não no lugar de pesquisadora, mas de gestora. O conhecimento que adquiri naquela época deve sim ser considerado como material válido para a realização de análises e reflexões que pretendo fazer ao longo da dissertação.

O trabalho está organizado do seguinte modo: o capítulo I recorre à bibliografia para identificar como as ciências sociais tematizaram, de um lado, as formas tradicionais de relação política e, de outro, as iniciativas presentes na história do país, para superar essas formas, no sentido da construção de uma estrutura de gestão pública. Assim é que aparecem os temas do coronelismo, do clientelismo e do patrimonialismo. Como parte do movimento contrário são examinados o período Vargas e os desdobramentos, até os dias de hoje, da construção da burocracia estatal brasileira. Ao mesmo tempo, neste primeiro capítulo, será proposto um desenho para a área da Assistência Social que permitirá ainda a reflexão sobre mais alguns pontos: sua origem filantrópica, a ausência de regulação e suscetibilidade a relações pessoais e de troca de favores, que marcam as relações locais, tal como sugerimos para as práticas de feições clientelistas. Por outro lado, o reconhecimento da Assistência como política pública, em especial na Constituição Federal de 1988, corresponde ao investimento de substituir essas práticas por outras baseadas em princípios públicos, racionais, impessoais. Nessa análise, apreendemos a persistência histórica do embate entre tentativas de apropriação do público em redes de relações privadas e esforços para coibir tal apropriação por meio da operação de aparatos de gestão baseados no interesse social e coletivo.

O capítulo II trata do aparato para gestão dos recursos financeiros, já que nas situações de clientelismo ou troca de favores, é elemento fundamental. São descritos os instrumentos para gestão desde o nível federal, passando pelos estados e chegando aos municípios. Com relação a estes, são brevemente descritos os serviços e respectiva estrutura de atendimento, com o objetivo de indicar a importância dos mecanismos que fazem chegar até ali o recurso financeiro, ou seja, de chegar aonde potenciais atendidos estão concretamente provocando o Estado a atender suas necessidades e demandas. Acrescenta-se, ainda, à discussão, a importância, ao lado e como fortalecedor dos instrumentos gestão e regulação do uso do dinheiro público, do controle social. Por isso, o capítulo se encerra com o exame do papel dos Conselhos e dos próprios profissionais da Assistência Social.

O capítulo III aproxima os elementos trabalhados nos capítulos anteriores do contexto de um município de pequeno porte. Com apoio do diálogo do campo disciplinar da gestão pública com outros – além do próprio Serviço Social, a Antropologia – uma experiência profissional no município de Lavrinhas, no interior de

São Paulo foi tomada como referência para a análise e base empírica inserida no texto. Foram destacados três pontos em torno dos quais se dão os enfrentamentos entre mecanismos institucionais de gestão da política de Assistência Social e a persistência de práticas calcadas em relações outras que não as pautadas nos parâmetros da gestão pública. Os três pontos (lacunas entre níveis da gestão, relações de dependência e clientelismo, falta de capacitação) foram organizados como estratégia de apresentação, apesar de encontrarem-se intimamente relacionados na realidade.

CAPÍTULO I - ESTRUTURAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E IMPLANTAÇÃO DE UMA GESTÃO PÚBLICA

1.1 CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO BRASILEIRO

Para entender a formação histórica do Estado brasileiro, é preciso fazer alusão ao período em que o Brasil não possuía autonomia, isto é, o período em que se constituía colônia e se submetia ao Estado português. O Estado português, já antes do período colonial, estava organizado em uma estrutura pública, cuja legitimação advinha da capacidade dos reis e seus soberanos “distribuírem as riquezas extraídas dos novos espaços entre os que participavam das conquistas, selando uma espécie de contrato entre o rei e a sociedade nobre”(LARANJA; FRANCO, 2005, p. 4). Isso se tornará visível após a ocupação dos territórios ultramarinos, especialmente, o Brasil.

Não à toa, depois do início da ocupação colonial em terras brasileiras, o primeiro sistema de administração colonial foi o sistema de Capitânicas Hereditárias, em que grandes loteamentos eram doados pelo rei e passados aos descendentes do donatário. Por sua vez, os donatários doavam a terceiros parte desse território, a *sesmaria*, processo que foi essencial para o povoamento do território brasileiro, especialmente das áreas interioranas, demonstrando, porém, que a rede administrativa erigida por Portugal “no além-mar fundamentava-se na perspectiva hierárquica e tradicional, estreitando os laços de compromisso da nobreza e fidalguia com o rei” (LARANJA; FRANCO, 2005, p. 4).

A perpetuação desse método administrativo criou um estreito laço de amizade institucionalizado entre os detentores do poder, “possibilitando em alto grau a confusão entre o público e o privado e facilitando, desse modo, aquilo que em linguagem contemporânea chamamos de corrupção” (LARANJA; FRANCO, 2005, p. 7). Com a vinda da família real portuguesa para o Brasil em 1808, se inicia o processo de separação política de Portugal. De modo que, para alguns estudiosos, pode-se considerar que o nascimento do Estado brasileiro se dá em 1815, quando a colônia é equiparada juridicamente à metrópole, passando à categoria de Reino Unido à Portugal e Algarves.

Após a independência, em 1822, na prática pouca coisa será alterada, a herança do período colonial parece perseverar. Politicamente, fica cada vez mais evidente o poder exercido pela aristocracia rural, assim como continua, e até de certo

modo se acentua, a dificuldade em se distinguir o interesse público do privado.

Vale salientar que nesse período, as forças políticas não foram capazes de romper com o regime escravocrata em vigor desde o período colonial. Já em fins do século XIX ocorre a abolição, tornando o Brasil o último país a realizar. No entanto, sabe-se que mesmo após a Lei Áurea, “o negro permaneceu sempre condenado a um mundo que não se organizou para tratá-lo como ser humano e como ‘igual” (MAIDANA; FALCOSKI, 2020, p. 237). Assim, passados mais de 135 anos da abolição, percebe-se que a população negra no Brasil ainda percorre um longo caminho a fim de alcançar a igualdade tão desejada em uma sociedade que ainda se apresenta racista e patriarcal.

O início da experiência republicana, a partir de 1889, será marcado pela defesa de um federalismo, que na prática, consistia em “uma forma de promover a descentralização política, para que se fortalecessem as lideranças estaduais, à custa do esvaziamento das competências do governo central” (DALLARI, 1977, p. 331). Mas na verdade, o anseio por autonomia, desde sempre esbarrou no problema orçamentário, de modo que, do início da era republicana até os dias atuais, se observe a incapacidade de os estados cumprirem seus encargos fundamentais.

O período conhecido como República Velha será marcado pela caracterização “de um modelo patrimonialista, no qual se confunde o público e o privado, havendo forte presença de corrupção, clientelismo e nepotismo” (PINTO; COSTA, 2015, p. 312). A supervalorização das elites locais culminará no processo que será abordado mais adiante, da ascensão dos coronéis ao plano da cena política. Os coronéis, designação que lembra importante patente da guarda nacional, eram grandes proprietários de terra, que “tomaram finalmente o poder na política brasileira e passaram a controlar a frágil democracia marcada pela exclusão social, pois, na verdade, as camadas dominadas da população continuaram não participando do poder público” (LARANJA; FRANCO, 2005, p. 13).

Assim, um breve panorama histórico, do início da colonização até a década de 1930, revela que o Estado brasileiro se constituía como uma “grande instituição garantidora dos privilégios sociais e econômicos de uma elite rural, ‘aristocrática e parasitária” (VARGAS, 2018, p. 358). Um ponto de inflexão nessa tendência do Estado brasileiro ocorre com a Revolução de 1930, que encerra a chamada República Velha e coloca Getúlio Vargas no poder. Do ponto de vista da estruturação estatal,

cabe destacar que até esse período houve uma ausência quase que completa de planejamento governamental, entendido como “atividade ou o processo consciente que antecede e condiciona a ação estatal” (CARDOSO JÚNIOR, 2011, p. 15). Uma das poucas intervenções estatais mais efetivas nesse período foram o Convênio de Taubaté, realizado em 1906, para fixar mudanças na economia cafeeira, setor responsável pela maior fonte de receita do país. Não duraria muito, no entanto, para que se percebesse o risco contido na subordinação da economia do país a um único produto de exportação. A quebra da bolsa de valores de Nova York vai expor essa fragilidade.

A ascensão de Getúlio Vargas ao poder coincide com essa necessidade de renovação econômica, que será possível graças à expansão da atividade industrial. Assim, ao longo do período de quase quinze anos em que Getúlio Vargas permanece no poder, houve a montagem paulatina de um novo regime de política econômica. As mudanças foram possíveis a partir da modificação de velhas estruturas políticas. De modo que, a partir de 1930, a autonomia dos estados, que davam suporte às oligarquias locais, foram perdendo força em favor de um aparato centralizado. Em seguida, observa-se um fortalecimento do poder, “concentrando no Executivo federal os comandos sobre a política econômico-social e sobre o aparato repressivo. Os núcleos de poder local e regional passam a se subordinar cada vez mais ao centro, onde são gestadas as políticas públicas” (LARANJA; FRANCO, 2005, p. 16). Com a mudança política, nasce também uma nova forma de conduzir a economia, o desenvolvimentismo, que não se garantiria somente com a redução por meio das desapropriações dos instrumentos regionais de poder, mas sim porque soube criar um arranjo institucional que se converteria em políticas públicas essenciais para o país.

No que se refere à persistente segregação da população negra em um contexto pós-abolição, é necessário, nesse sentido, admitir que a questão étnico-racial está perpassada na história brasileira e abrange o debate da herança colonial e da própria constituição do Estado Nacional. De modo que, quando se tenta compreendê-la atrelando-a aos processos de formação social, “constata-se [...] a relação estreita que permeia o processo de constituição do capitalismo brasileiro impõe inseri-la no âmbito do debate da formação econômico-social e da estruturação do capitalismo no Brasil” (CORREIA, 2020, p. 131). Assim, a necessidade de uma democratização do acesso da população negra às políticas públicas tem se tornando um esforço

assumido especialmente nas últimas décadas e que visa refletir e combater o racismo institucional que persiste no país.

Fator que, sem dúvida, favoreceu a concretização dessa conjuntura, foi o processo de industrialização. Nesse sentido, a crise econômica em 1929 e a crise política em 1930 criaram as condições para o surgimento de aparelhos regulatórios controlados diretamente pelo Estado, cuja intenção era gerar projetos de avanço de acumulação capitalista industrial. Assim, o Estado que vai se constituindo a partir da década de 1930 está “fortemente orientado pela missão de transformar as estruturas econômicas e sociais da Nação no sentido do desenvolvimento, sendo a industrialização a maneira historicamente preponderante de se fazer isso” (CARDOSO JÚNIOR, 2014, p. 09). Era preciso, então, dotar o aparelho estatal de organismos apropriados para aperfeiçoar a racionalização burocrática. Por isso, em 1936 é criado o Conselho Federal do Serviço Público, sucedido posteriormente, em 1938, pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

Percebe-se, assim, que o aparelho estatal foi “progressivamente dotado de instrumentos adequados para gerar políticas com alto grau de generalidade, expressas como ‘políticas de Estado’ e ‘para toda nação’” (DRAIBE, 1985, p. 87). Contudo, esse acentuado grau de centralização, reforçando o aparelho econômico estatal, não foi capaz “de superar traços políticos do período oligárquico que seguiram, condicionando negativamente o desempenho do Estado desenvolvimentista que gradualmente se delineou” (ACOSTA, 2018, p. 37). Nesse sentido, “a Administração Pública brasileira nasce, se desenvolve e consolida (até os dias atuais), a partir de uma ‘espinha dorsal’ que combina o patrimonialismo com a burocracia” (VARGAS, 2018, p. 358). É verdade que as mudanças instituídas a partir da década de 1930 foram importantes para desvincular o aparato estatal do controle da elite agrária. No entanto, do ponto de vista estrutural, o que se observou foi uma imbricação do patrimonialismo com a burocracia.

A discussão sobre burocracia remete ao pensamento de Max Weber e, mais especificamente, a *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*, sua principal obra. Como assinalam Motta e Pereira (1983, p. 20), Weber – publicando principalmente nas duas primeiras décadas do século passado – foi o primeiro a estudar de modo sistemático as organizações burocráticas, relacionando-as a tipos de poder e dominação (MOTTA; PEREIRA, 1983, p. 20). Desse modo, o sociólogo

alemão não definiu, mas conceituou burocracia, por meio de “extensa enumeração de suas características” (*idem*).

Os autores baseiam-se nesse trabalho, para propor o que apresentam como um conceito amplo de burocracia: “todo sistema social administrado segundo critérios racionais e hierárquicos é uma organização burocrática” (MOTTA; PEREIRA, 1983, p. 13). Nesse sentido, para Weber, as organizações que seguiriam esse tipo burocrático deveriam possuir algumas características específicas, as quais seriam:

1) Formalização: todas as rotinas e procedimentos de uma organização devem estar definidas por escrito, além de dever operar de acordo com um conjunto de leis, regras, regulamento e regimento interno. 2) Divisão do Trabalho: cada colaborador dessa organização tem um cargo com suas respectivas atribuições, deveres e responsabilidades oficiais e delimitadas. 3) Princípio da Hierarquia: cada colaborador recebe uma determinação, de um superior, que guia suas ações. Cada função mais baixa está sob controle e supervisão da mais alta. 4) Impessoalidade: a burocracia, segundo Weber, enfatiza os cargos e não as pessoas que os ocupam, uma vez que as pessoas entram e saem das organizações, mas os cargos permanecem para garantir a continuidade e perpetuação da entidade organizacional. 5) Competência Técnica: a seleção e a promoção dos colaboradores são baseadas na competência técnica e qualificação profissional dos candidatos, desconsiderando, portanto, preferências pessoais do recrutador. Assim sendo, as organizações lançam mão das seleções através de concursos e testes para preenchimento de cargos e promoções. 6) Profissionalização: as burocracias são formadas por funcionários. Os funcionários são remunerados, obtendo os meios para sua subsistência. As burocracias funcionam como sistemas de subsistência para os funcionários (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 26).

Esses elementos estão presentes na definição de Abrucio e Loureiro, que entendem burocracia como “um corpo funcional e estável de cargos públicos, preenchidos por funcionários selecionados por seu mérito técnico especializado, organizados por estrutura profissional permanente” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 26). Percebe-se, assim, que embora se tenha construído e difundido um sentido pejorativo acerca da burocracia, na verdade, o modelo burocrático é indispensável para as organizações.

Nesse sentido, os verdadeiros burocratas possuem como única motivação a busca pelos fins determinados pelo planejamento burocrático. Uma instituição burocrática seria, por sua vez, “aquela que apresenta funcionários especializados para cumprir serviços pré-estabelecidos, cumprindo com procedimentos padrões” (CORGOZINHO, 2021, p. 17). Ou seja, na verdade, a definição de burocracia traz em si também “um sentido normativo importante: a gestão da coisa pública deve ser feita

por profissionais organizados hierarquicamente e selecionados de acordo com critérios meritocráticos” (LARANJA; FRANCO, 2005, p. 3).

Cabe observar que as características elaboradas por Weber consistiam, na verdade, em um tipo ideal, isto é, um modelo idealizado que nunca corresponde de fato à realidade, o que torna possível compreender que Weber estava propondo um modelo de burocracia pública que não somente deve desempenhar o papel racionalizador da atividade estatal, mas também “deve garantir o sentido público do Estado, em termos de neutralidade/impessoalidade perante o patrimonialismo, legitimidade (dominação racional-legal” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 28). A preocupação de Weber se encontrava, na verdade, nos problemas que podiam advir a partir de uma aplicação inadequada da burocracia.

Segundo Motta e Pereira, Robert Merton qualificou essas inadequações como “disfunções” da organização burocrática (Motta e Pereira 1983, p. 21). Os aspectos negativos da burocracia, que são mencionados de modo geral pelo senso comum, como o excesso de formalidades, papéis e atrasos, são, na verdade, consequências da disfunção. Portanto, deve-se entender as disfunções como “ineficiências do sistema, [...] essas distorções passam a constituir objeto de preocupação dos gestores e mote para a introdução de novas tecnologias gerenciais [...]” (CORGOZINHO, 2021, p. 20). São muitos os estudos que tratam da burocratização no serviço público brasileiro, mas para melhor compreender esse processo, cabe retornar para a compreensão sobre como a burocracia se caracteriza como parte constitutiva na formação do Estado desenvolvimentista, a partir da Era Vargas.

Como mencionado anteriormente, a Era Vargas inaugura o tempo do Estado Desenvolvimentista. Trata-se de um período no qual o Brasil passou por importantes alterações que propiciaram a “estruturação de um corpo burocrático profissionalizado e referenciado em sistemas meritocráticos de recrutamento. Em outras palavras, surgiu um tipo de administração racionalizada e orientada por um projeto de modernização socioeconômica” (ACOSTA, 2018, p. 37). Marco desse período é a criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público. Trata-se assim, do início de um processo de estruturação e fundamentação do Estado brasileiro, consolidando o processo de expansão da autonomia estatal, ao passo que as oligarquias locais vão perdendo força.

Portanto, o DASP se tornou protótipo dessa mudança. “Este se tornou o órgão

central do sistema de controle da administração pública brasileira e a peça-chave para a constituição de uma burocracia profissional, nos moldes weberianos” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 42). Conforme estabelecido em seu decreto de fundação, decreto-Lei nº 579 de 30 de julho de 1938, teria a função de organização da administração pública, em especial com a seleção de pessoal baseada no mérito.

A ideia seguia o entendimento de que o profissionalismo aparece intimamente ligado ao valor atribuído ao mérito, não a relações pessoais, como critério para ocupação de determinado cargo. “Assim, o profissionalismo e a impessoalidade atacam os efeitos negativos do nepotismo característico do modelo patrimonialista” (BRASIL; CEPÊDA; MEDEIROS, 2014, p. 74). O modelo de Estado brasileiro que se pretendia alcançar consistia em uma estrutura livre dos vícios que o patrimonialismo imbricou em suas estruturas.

Fica claro, assim, que a criação do DASP simbolizou o início de uma série de medidas que facilitariam a formação de outras estruturas administrativas. O DASP foi um departamento primordial na execução dos objetivos do governo. Na prática, ele acabou por se tornar um “superministério” e foi fundamental para que o Estado conseguisse intervir na economia. Essa intervenção ocorre, sobretudo, a partir de algumas ações específicas, como a “criação de “agências regulatórias e adoção de políticas regulatórias; com a criação de institutos e agências estatais para a ‘defesa econômica’ de determinados produtos e indústrias; e com a criação de empresas estatais e autarquias” (CABELLO; VIEIRA, 2021, p. 81). Foram muitos os órgãos criados, alguns existentes até hoje, como é o caso do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), criado também em 1938.

Esses órgãos tinham “função regulatória ou de promoção da coordenação entre o Estado e os agentes privados para dar vazão às pretensões desenvolvimentistas do período” (ACOSTA, 2018, p. 48). No entanto, mesmo tendo conseguido alguns avanços, a política desenvolvimentista de Vargas ainda encontrou muitos limites. O primeiro deles indica que o processo de implementação de uma nova burocracia estatal ainda se encontrava permeado de um viés patrimonialista muito intenso. Concretamente falando, a prática do clientelismo ilustra esse cenário. Assim, o modelo burocrático varguista convivia com dupla estrutura:

de um lado, a patronagem, que garantia o compromisso com grande parcela da classe política e das elites sociais, e, de outro, o paradigma daspiano, que

ficava insulado do sistema político – protegido pela Presidência da República – e que buscava, essencialmente, o desenvolvimento econômico do país. Esse paradigma político-administrativo estabeleceu um pacto entre política e burocracia, que sobreviveu e continuou desenvolvendo-se [...] (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 43).

Esse processo resulta da própria conjuntura política que Vargas tem que articular, de modo que o Estado brasileiro, em vista de se tornar racional-legal, não consegue libertar-se do patrimonialismo, surgindo uma imbricação do patrimonialismo com a burocracia. “Na cúpula do aparelho burocrático, a maioria das indicações para os chamados cargos de confiança continuou a ser feita de acordo com as preferências do presidente da República ou de seus ministros” (LARANJA; FRANCO, 2005, p. 17). Como consequência, observa-se que “o aparelho do Estado foi progressivamente fragmentado, vinculando-se aos vários privatismos, conseqüentemente, tornando-se relativamente incapacitado para responder às múltiplas demandas sociais” (VARGAS, 2018, p. 359).

Emerge dessa conjuntura um “patrimonialismo estatal” que tenta “se adequar ao processo de expansão capitalista em questão, não perdendo de vista a mencionada dependência mútua (capital agrícola e capital industrial)” (VARGAS, 2018, p. 359) e acaba por manter os segmentos populares distantes das transformações executadas. Essa prática assim se estabeleceu também nos governos seguintes, até Juscelino Kubitschek. Até que no governo do então presidente João Goulart, evidenciam-se sinais de que “a relação entre política e burocracia moldada pelo modelo daspiano já não conseguia mais responder aos ditames democráticos e ao conflito social em torno do sentido do desenvolvimento” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 43). A crise política instaurada desde a renúncia de Jânio Quadros culminou no processo de ruptura institucional por meio do golpe militar em 1964.

O regime militar seguiu com a mesma política de fortalecimento do aparato estatal pretendida por Vargas de cunho nacional-desenvolvimentista. Na tentativa de uma desburocratização do Estado, destaca-se o Decreto-Lei, nº 200/1967. Esse Decreto se caracteriza como uma reforma administrativa, cujo objetivo era modernizar a administração pública “introduzindo os princípios gerenciais privados, com o objetivo de garantir maior agilidade e flexibilidade, em uma tentativa de se desprender das amarras burocráticas excessivas” (CABELLO; VIEIRA, 2021, p. 82). Os princípios fundamentais que regiam o decreto estavam elencados no artigo 6º, no qual se encontram: “o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de

competência e o controle” (BRASIL, 1967).

Do ponto de vista concreto, foram realizadas mudanças em autarquias, fundações, empresas públicas e empresas de economia mista, órgãos chamados de “administração indireta”. Trata-se de “órgãos descentralizados, nos quais prevalecia um modelo administrativo mais flexível que o da administração direta, com vistas a ter maior capacidade de recrutamento em termos de agilidade e padrões salariais” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 44). Na verdade, exatamente nesse ponto nasce a fragilidade da reorganização estatal proposta pelos militares. O que se observou de fato nesse período foi “o paradoxo de uma administração direta enfraquecida e marginalizada, convivendo com uma administração indireta reforçada sem qualquer sinergia ou planejamento e atravessada pelo espírito da concorrência” (VARGAS, 2018, p. 361).

Os militares falharam ainda em dois pontos importantes da administração: o planejamento e a economia. O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), primeiro do regime militar e previsto para o período de 1964 a 1967, possuía feições liberais e afirmava que “os critérios de seletividade seriam os do mercado, ou seja, as assim chamadas eficiência e racionalidade. O resultado foi a concentração de capitais potencializada pelo Estado” (LARANJA; FRANCO, 2005, p. 25). As medidas econômicas inicialmente surtiram efeito positivo, gerando o chamado “milagre econômico”. No entanto, a crise no preço internacional do petróleo em 1973 expôs a fragilidade do modelo, gerando um grande endividamento externo, cujos reflexos serão sentidos nos anos 1980.

Com a redemocratização, o primeiro governo civil após mais de duas décadas até tentou implementar uma reforma administrativa, mas a grave crise econômica exigiu medidas mais imediatas nesse âmbito. Cabe destacar que no âmbito da administração pública, a promulgação da nova Constituição Federal em 1988 se constitui como importante marco institucional, ao estabelecer, por exemplo, a obrigatoriedade do concurso público para o preenchimento do efetivo. Um marco da CF88 pode ser entendido também como a descentralização do poder estatal, na contramão da política centralizadora e não democrática adotada pelos militares e pelo varguismo. Assim, essa nova ordem constitucional “tornou preferencial a implementação descentralizada das políticas públicas, especialmente por meio de sua municipalização, embora haja temas de intervenção mais claramente estadual”

(ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 46). Fato é, que a segurança jurídica-institucional garantida pela nova Constituição Federal tornou possível as futuras reformas que ocorreriam especialmente a partir dos anos 1990, reformas essas fortemente influenciadas pelos ideais do liberalismo econômico.

As orientações neoliberais foram de modo gradativo sendo assumidas como política de administração pública durante a década de 1980 e se acentuam a partir da década de 1990, mais precisamente no governo de Fernando Henrique Cardoso. A chamada “Reforma Gerencial” ficou sob a responsabilidade do ministro Bresser Pereira e passou pela criação de mecanismos de coordenação federativa, pelo redesenho do papel do Estado e por modificações nas regras que regem as estruturas e os corpos burocráticos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 46). Os trabalhos se iniciaram com a elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, apresentado em 1995, ficando estabelecidas “as principais características necessárias na redefinição do papel do Estado que reduziria seu papel de executor e prestador de serviços diretos e teria funções mais regulatórias e provedoras” (CABELLO; VIEIRA, 2021, p. 86). As práticas neoliberais continuarão sendo seguidas com certas particularidades próprias nas gestões seguintes e até os dias atuais.

No entanto, a retração de orçamento e das estruturas públicas de prestação de serviços à população se refletiu nos serviços de proteção social, surgindo a necessidade de suplementação dessa demanda. Ganham espaço cada vez maior, nesse sentido, as chamadas Organizações Não-Governamentais (ONGs), que acabaram por se tornar “[...] participantes de um virtual espaço situado entre o privado e o público, ou seja, público não-estatal [...] alçadas à condição de agentes privilegiados de mediação entre o Estado e os sujeitos políticos”(LARANJA; FRANCO, 2005, p. 29). Desse breve apanhado histórico é possível perceber que mesmo diante de inúmeras reformas ainda há um problema de articulação da estrutura governamental, no sentido de que planejamento e gestão não estão em plena sintonia.

Essa dissonância é bastante marcante no caso brasileiro. Verifica-se, na construção do Estado, uma ausência de planejamento que decorre, entre outras razões, de um contexto histórico que “obriga o Estado brasileiro a correr contra o tempo, superando etapas no longo e difícil processo de montagem das bases materiais e políticas necessárias à missão de transformação das estruturas locais, visando ao desenvolvimento nacional” (CARDOSO JÚNIOR, 2014, p. 11). E,

agravando ainda mais essa carência, a política neoliberal assumida nas últimas décadas entende o planejamento como algo desnecessário, reduzindo o planejamento a uma atividade “meramente técnico-operacional, destituída de sentido estratégico ou mesmo discricionário. A função planejamento passa a ser uma entre tantas outras funções da administração e da gestão estatal” (CARDOSO JÚNIOR, 2011, p. 9). Essa ideia, como é possível perceber na vida cotidiana, compromete uma agenda de gestão pública capaz de garantir eficácia e efetividade às políticas públicas.

O Estado brasileiro ainda enfrenta uma série de dificuldades decorrentes de uma intensa centralização administrativa; uma situação organizacional hipertrófica e distorcida – por meio do empreguismo, da sobreposição de funções e competências [...] ineficiência na prestação de serviços e na gestão” (VARGAS, 2018, p. 362). Diante de tais constatações, é urgente a necessidade do Estado brasileiro reequilibrar e ressignificar ambas as dimensões, isto é, o planejamento governamental e a gestão pública, “tratando-as como unidade de análise e de reconstrução das capacidades do Estado para o desenvolvimento nacional. Seja em termos analíticos, seja em termos práticos, de definição estratégica das políticas ou de condução cotidiana das ações” (CARDOSO JÚNIOR, 2011, p. 10).

Essa mudança de postura é essencial para que se possa superar um problema que também em muito afeta a gestão de políticas públicas no país, que consiste em distinguir o público e o privado. Pela própria configuração histórica de formação do país, não é difícil perceber que durante muito tempo houve (talvez ainda hoje haja) uma completa desorientação em se definir o que é público e o que é privado. As reformas de cunho neoliberal levadas a cabo nas últimas três décadas reativaram a discussão acerca da esfera pública e da esfera privada, com foco especificamente nas relações entre Estado e mercado. Efeitos disso são sentidos em campos mais diversos:

Assiste-se, assim, à emergência de filhotes híbridos da vetusta dicotomia entre gestão pública e privada: atividade de gestão pública privatizada (regime administrativo flexibilizado) e atividade de gestão privada publicizada ou administrativizada (regime privado altamente regulado). Essa hibridez de regimes jurídicos, caracterizada pela interpenetração entre as esferas pública e privada, representa um dos elementos da crise de identidade do direito administrativo (PINTO; COSTA, 2015, p. 318).

Compreensões neoliberais da gestão pública tendam a atribuir o qualificativo de “eficiente” ao privado em oposição ao público. Essa postura revela uma importante

preocupação no âmbito da questão social, pois neste contexto, as políticas sociais ficarão essencialmente a cargo de ações filantrópicas impulsionadas sobretudo pelas ONGs, passando a ser cada vez menor a responsabilidade do Estado. Nesse sentido, “as ‘redes’ de proteção social acabam sendo ‘comunitárias’ e ‘locais’. As políticas sociais passam a ser substituídas por ‘programas de combate à pobreza’, que visam, ‘minimizar’ os efeitos do ajuste sobre os ‘mais pobres’ ou os ‘mais frágeis’” (VARGAS, 2018, p. 364). Adiante será analisado como essa dificuldade de separação da esfera pública e privada encontra suas raízes no coronelismo, clientelismo e patrimonialismo, ainda tão arraigados no Estado brasileiro.

1.2 CORONELISMO, CLIENTELISMO E PATRIMONIALISMO – ELEMENTOS TRADICIONAIS PRESENTES NA CONSTRUÇÃO ESTATAL BRASILEIRA

Como já se viu anteriormente, na historiografia tradicional, o coronelismo é tratado como fenômeno sociopolítico vinculado à chamada República Velha, ou também, Primeira República ou República Oligárquica. O termo “coronel” remete à mais alta patente militar concedida àqueles que integravam a Guarda Nacional do Brasil, criada em 1832 pelo regente Padre Antônio Feijó. O contexto histórico da criação da Guarda alude ao conturbado período regencial (1831-1840), marcado por diversos conflitos territoriais espalhados em várias regiões do Império. A intenção era que essa força de segurança atuasse “como um ponto de extensão do governo regencial. Tal governo, não conseguindo fazer-se presente em todos os seus pontos, e na tentativa de fortalecer sua imagem, cria todo um aparato que simula sua presença” (ZONTA JÚNIOR, 2017, p. 56).

A Guarda Nacional existirá oficialmente até 1922 e em sua composição havia somente membros oriundos da elite. Por isso, a princípio, especialmente no Império, o título de coronel não tinha grande importância, visto que a maioria de seus membros já possuíam outros títulos de nobreza. Com o passar dos anos, especialmente após a Guerra do Paraguai, a guarda perderá muito de sua funcionalidade. Ainda assim, o título continuará sendo concedido pelo Imperador a membros das elites locais, tais como fazendeiros e comerciantes mais abastados. Nesse sentido, mesmo praticamente sem funcionalidade, o termo não caiu em desuso, sendo utilizado para designar os afortunados ainda que sem título. Já expressava o escritor Jorge Amado,

que “ficara o costume: dono de roça de mais de mil arrobas passava normalmente a usar e receber o título que ali não implicava em mando militar e, sim, no reconhecimento da riqueza”(FALEIROS; ALMEIDA, 2020, p. 12).

Já durante o Império e posteriormente na República, o Estado se mostrará incapaz de atuar de modo efetivo juntos aos municípios, especialmente no interior, e isso “fornecia amplo espaço de atuação para o poder privado. Assim, os coronéis exerciam um poder com poucas limitações – geralmente impostas por coronéis adversários, quando existiam” (CÉSAR, 2012, p. 3)

A tese de doutorado, desenvolvida na Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil (atual Universidade Federal do Rio de Janeiro), de autoria de Victor Nunes Leal é pioneira – e referência – no estudo do coronelismo. Intitulada originalmente “O município e o regime representativo no Brasil”, foi defendida em 1947 e, posteriormente, alterada para *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil* e publicada como livro em 1948. Mais do que deter-se no conceito, Leal desenvolve seu estudo buscando compreender a ação do coronel e suas relações de poder, isto é, o coronelismo. Na visão de Leal, o coronelismo não é simplesmente um fenômeno político localizado, “não é mandonismo. Tem a ver com a conexão entre município, Estado e União, entre coronéis, governadores e presidente, num jogo de coerção e cooptação exercido nacionalmente” (LEAL, 2012, p. 6).

Demonstrando grande sensibilidade para dimensão histórica, analisará como se desenvolve a figura e o papel social do coronel, especialmente ao longo da Primeira República. O autor defende que não se deve entender o fenômeno centrando-se na figura do coronel em si. O coronel representa apenas um elemento em um processo que é “resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada” (FALEIROS; ALMEIDA, 2020, p. 12). Leal também trata das raízes do coronelismo na colonização portuguesa, marcada pela centralização, ao mesmo tempo com delegação a um poder local subordinado. No Império e nos primeiros anos da República, se torna mais evidente que as instituições de governo de então não teriam, por si só, condições de atender às necessidades dos municípios. Para ilustrar as dificuldades enfrentadas pelos municípios, no ano de “1910, o governo federal ficou com 59,9% das receitas arrecadadas com impostos, repassando 21,5% para os estados e 18,6% para os

municípios” (ZONTA JÚNIOR, 2017, p. 54).

A importância política dos coronéis nasce justamente dessa fragilidade estatal. Assim,

atadas as mãos das autoridades locais, cabia ao “coronel”, detentor de condições econômicas relativamente favoráveis e de certa influência política, pressionar o poder público estadual para a construção de estradas, pontes, clubes, hospitais, telégrafos, entre outras, de modo a ser visto como o verdadeiro responsável pelas pequenas melhorias nas condições de vida da população que vivia em seu entorno (CÉSAR, 2012, p. 04).

Nesse sentido, é fácil compreender que esse sistema se sustentava por um enlace entre o poder público e o poder privado. O coronelismo atuava como um “sistema de barganha entre o público e o privado, um relacionamento promíscuo entre o universo privado dos detentores de propriedade de terra e o público que vinha sendo organizado, especialmente, desde a Proclamação da República” (FALEIROS; ALMEIDA, 2020, p. 12–13). Em outras palavras, o coronelismo acentua a dificuldade, mencionada no final do tópico anterior, que o Estado brasileiro possui de distinguir o público e o privado.

Em outras palavras, o coronelismo se entende como “um acordo entre compadres que se retroalimenta, isto é, um arranjo de interesses privados com roupagem de interesse público” (FALEIROS; ALMEIDA, 2020, p. 13). Valendo-se das capacidades deficientes dos municípios, os coronéis promoviam assim a “prestação de serviços públicos de primeira necessidade para a população, elevando o prestígio não só do governo, mas, principalmente, do próprio ‘coronel’” (CÉSAR, 2012, p. 07). Era por meio desse prestígio que os chefes locais sustentavam financeiramente o funcionamento do governo no Brasil na chamada Primeira República. O esforço do coronel deveria ser retribuído por meio do alistamento eleitoral. Visto que a Constituição declarava o voto como não obrigatório, era preciso então construir um número de eleitores suficiente para poder levar ao poder as oligarquias, mantendo o funcionamento do sistema. Percebe-se, assim, que os coronéis não necessariamente ocupavam cargos públicos, mas deles se beneficiavam.

Segundo Faleiros e Almeida, o jurista Nunes Leal atentava para um velho e ao mesmo tempo atual problema que se encontra na repartição de receitas entre os entes federados, destacando “os diminutos recursos dos municípios face às responsabilidades que lhe são atribuídas. Dada a decadência do poder local e a falta

de solidez financeira, o município não se emancipa politicamente” (FALEIROS; ALMEIDA, 2020, p. 15). E é justamente esse enfraquecimento do município que segundo o jurista alimenta o sistema do coronelismo. Atrelado a esse fator, Leal entende que a outra peça de sustentação do processo é a questão agrária. A estrutura agrária desenvolvida no país desde a colonização favorece a manutenção dos trabalhadores rurais em situação de incultura e abandono.

A sustentação do coronelismo pode ser compreendida também por meio das estruturas fornecidas pelo patriarcalismo cujo conceito ajuda a compreender vários elementos da sociedade brasileira ao longo de sua formação histórica. O patriarcalismo pode ser caracterizado

[...] pela autoridade, imposta institucionalmente, do homem sobre mulher e filhos no âmbito familiar. Para que essa autoridade possa ser exercida, é necessário que o patriarcalismo permeie toda a organização da sociedade da produção e do consumo à política, à legislação e à cultura (GIMENEZ; HAHN, 2018, p. 119).

Entende-se, portanto, que não é correto pensar o patriarcalismo apenas como uma ideologia, mas sim como algo mais profundo, uma estrutura de poder que já se encontra institucionalizada (semelhante ao racismo) e que perpassa toda a sociedade. E, à medida em que se articula com as estruturas do regime capitalista, se traduz em “uma obstaculização para a vida das mulheres, em termos subjetivos e objetivos, dados os limites estabelecidos para o exercício da liberdade das mulheres seja na sexualidade, seja na vida pública [...]”(OLIVEIRA; MEDEIROS, 2015, p. 275). O patriarcalismo se faz ainda mais visível quando envolve as mulheres. E, por isso, “reconhecer essas hierarquias implica reter que mulheres pobres, negras e indígenas sofrem mais intensamente as opressões da ordem patriarcal, pois carregam no corpo as marcas da opressão-exploração do sexismo, do racismo e do classismo”(BARROSO, 2018, p. 455).

Poderíamos acrescentar o patriarcalismo, portanto, como elemento constitutivo do mundo sobre o qual Leal, ainda segundo a interpretação de Faleiros e Almeida, lança seu diagnóstico: as reformas realizadas por Getúlio Vargas não foram capazes de sanar o problema do coronelismo e do patrimonialismo por não terem enfrentado a estrutura agrária. E, nesse sentido, se o coronelismo é um sistema fincado na estrutura agrária e essa até os dias atuais não foi efetivamente resolvida, pode-se, então, concluir que “guardadas as devidas diferenças dos períodos históricos, o coronelismo

persiste escamoteado em novas feições, como nas disputas às vagas nas Casas Legislativas” (FALEIROS; ALMEIDA, 2020, p. 19–20). Deve ficar claro assim que na opinião de Leal, o fim do sistema oligárquico não se confunde com o fim das oligarquias e que o fim dos coronéis não impõe o fim do coronelismo. Este continua a existir em práticas como o clientelismo e o patrimonialismo.

1.2.1 O clientelismo

Antes de conceituar devidamente o clientelismo, é preciso observar que, embora possuam grandes semelhanças, o conceito de clientelismo não deve ser confundido com o de mandonismo. Lembrando o que Leal disse a respeito do coronelismo, o mandonismo podia ser identificado desde os primórdios da sociedade colonial a qual era caracterizada pelo acúmulo de poder por parte dos senhores rurais. Assim, ao se falar de mandonismo se está referindo à existência de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. De modo que

O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional (CÉSAR, 2012, p. 8).

Embora a realidade do mandonismo explique o funcionamento e o desenvolvimento de certas estruturas do coronelismo, não é suficiente para abarcar toda a dinâmica coronelista. Daí a importância de também entender o clientelismo. É, portanto, o clientelismo, o elemento mais importante da atuação coronelista. Trata-se de uma rede de alianças, de modo que só é coronel aquele que se cerca de clientes. E a partir da concessão de favores é que se entende o mecanismo de dominação dos proprietários de terra sobre seus dependentes, eis a força motriz que movimenta a engrenagem do coronelismo. Nesse sentido, é possível conceituar a prática política clientelista como:

a prática da troca de favores entre, de um lado, um político e, do outro, um eleitor. Em geral, esse político tem um poder muito maior, tem status, tem condições, ou tem acesso aos recursos do Estado; e o eleitor, por outro lado, é periférico em termos de status, de poder de acesso aos bens sociais. Com isso se estabelece uma relação que se chama “relação particularística de

interesses”, em que o político faz com esse eleitor – que está em uma situação periférica, que precisa de uma série de favores, de um emprego, de uma vaga na escola, de consulta médica – uma espécie de trato, em que o eleitor vai trocar o seu voto por um desses favores. É uma troca de favores (SANTIN; CARDOSO, 2016, p. 11).

Percebe-se também que do ponto de vista dos indivíduos/clientes, o coronel é identificado com a figura do próprio Estado. Presente no Brasil desde os tempos coloniais, foi, ao longo da evolução histórica brasileira, adaptando-se às novas realidades, de modo que sempre manteve sua existência. A impressão que se tem “não é a de que o fenômeno esteja de volta, mas que ele nunca deixou de existir. Como aparece com recorrência, o correto é considerá-lo como um dos aspectos que compõem e perduram sobre a vida política brasileira até os dias de hoje” (MULLER, 2018, p. 44). O que significa dizer que, assim como a sociedade, o clientelismo atual pode ser classificado como moderno, enquanto o clientelismo que vem sendo abordado até o momento pode ser considerado o tradicional.

Ambos compartilham características básicas em comum, das quais seis merecem ser destacadas: “1) é uma relação diádica vertical; 2) os participantes possuem poder desigual; 3) trocam bens incomparáveis; 4) mantém certa personalidade; 5) informalidade das regras; 6) é garantido pela confiança” (MULLER, 2018, p. 44).

Ao longo da história, no entanto, algumas particularidades vão sendo modificadas por própria força da sociedade e da cultura. Ainda assim, observa-se a ininterrupta prática do clientelismo, quando se observa os casos dos municípios brasileiros.

nos municípios menores predomina a política tradicional, através dos chefes locais, e a política clientelística, personalista, direta. Nos municípios maiores predomina a política populista, (...) a política do “rouba, mas faz”, ou seja, eu faço com os recursos públicos parte do meu trabalho, mas uso esses recursos para continuar a minha dominação eleitoral (SANTIN; CARDOSO, 2016, p. 11–12).

Compreende-se, assim, que as práticas coronelistas, como o clientelismo, continuam a existir na realidade política brasileira e influenciam a estruturação estatal e, conseqüentemente, os planos de ação governamentais. O clientelismo tão presente na chamada Primeira República continua presente, agora sob novas nuances. O sistema de troca de favores, fragilizado pelo enrijecimento da legislação, se vê

obrigado a encontrar novas formas de sobrevivência. Deixa de ser exclusividade da realidade dos pequenos municípios interioranos, passando a se vincular à macropolítica e revelando-se de modo concreto no burocratismo e no corporativismo governamental. Trata-se de

uma pirâmide de relações que atravessam a sociedade de alto a baixo. As elites políticas nacionais contam com uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões até as localidades. Os recursos materiais do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema; os partidos políticos – isto é, aqueles que apoiam o governo – têm acesso a inúmeros privilégios através do aparelho de Estado. Esses privilégios vão desde a criação de empregos até a distribuição de outros favores como pavimentação de estradas, construção de escolas, nomeação de chefes e serviços de agências, tais como o distrito escolar e o serviço local de saúde (SILVA, 2010, p. 34).

O clientelismo mostra sua nova face na política local em disputas pelo poder que envolvem vários níveis da esfera civil. Pode-se dizer que o clientelismo se “metamorfoseia em nossa sociedade, buscando sobreviver em níveis institucionais e não mais de relações sociais como a do coronel com seus dependentes” (SILVA, 2010, p. 37). O clientelismo mostra sua face mais moderna, por exemplo, nos casos de nepotismo. Trata-se de uma prática clientelista à medida que visa garantir a continuidade dos laços, o que permite a continuidade dos favores de cunho pessoal.

Uma definição formal de nepotismo é oferecida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), segundo a qual, por nepotismo, se entende “o favorecimento dos vínculos de parentesco nas relações de trabalho ou emprego. As práticas de nepotismo substituem a avaliação de mérito para o exercício da função pública pela valorização de laços de parentesco” (SANTIN; CARDOSO, 2016, p. 13). Tramitam na justiça brasileira diversos processos que representam uma luta constante da sociedade civil organizada para acabar com o nepotismo nas instituições no âmbito político-governamental brasileiro. Trata-se de uma temática muito complexa que mereceria uma reflexão muito mais ampla, mas esse não é o objetivo deste trabalho. Em continuidade à reflexão acerca das práticas coronelistas é preciso destacar também o já bastante mencionado patrimonialismo.

1.2.2 O patrimonialismo

O Estado Democrático de Direito defendido pela Constituição Federal de 1988

consolida o bem comum como finalidade essencial desse Estado e incorpora premissas a serem cumpridas para se alcançar esse fim, dentre as quais destaca-se a implementação de uma administração pública profissionalizada para gerir o patrimônio estatal. Infelizmente, o Estado brasileiro, por algumas razões já aqui apresentadas, ainda caminha a passos lentos no sentido de alcançar esse ideal de administração pública. Um dos entraves nesse sentido consiste na dificuldade do Estado em superar o patrimonialismo, que com o passar do tempo também vem ganhando novos contornos. Por patrimonialismo, pode-se definir “a dificuldade ou completa inaptidão, por parte dos líderes políticos, de distinguir entre aquilo que é considerado patrimônio público e aquilo que é considerado patrimônio privado dentro de um governo” (CORREA, 2018, p. 08). Como já visto, a formação do Estado Brasileiro foi predominantemente patrimonialista.

Entre as várias tentativas teóricas de compreender a formação do Estado brasileiro, destaca-se o pensamento de Raimundo Faoro e o caráter original que ele confere à sua obra *Os donos do poder*, especialmente no que tange a sua tentativa de explicar a origem das mazelas brasileiras, utilizando-se do conceito de patrimonialismo. Faoro entende o patrimonialismo como uma herança do império português, que contaminou as instituições brasileiras. Assim, mesmo situando-se temporalmente no auge da política nacional-desenvolvimentista, Faoro considerará “a atuação do Estado uma das raízes dos males nacionais, em razão da existência da dominação patrimonialista nesta situação” (BRAGA; OLIVEIRA, 2020, p. 6). Faoro observava que o Estado brasileiro governava por meio de uma estrutura burocrática que se utilizava de instrumentos públicos para fins e interesses particulares.

Segundo Couto, para Faoro, o regime patrimonialista que se perpetua na história brasileira faz com que

os candidatos ao exercício do poder vissem a política não como uma esfera em que há a possibilidade de colocar em prática projetos de nação — no sentido de melhorá-la, torná-la mais justa, mais culta, mais igualitária, mais soberana — mas como uma esfera que permite, a quem dela faz parte, exercer poder sobre o patrimônio público, geri-lo como se o mesmo fosse particular (COUTO, 2016, p. 109).

Assim, com o passar dos séculos, o Estado brasileiro foi se formando, se estruturando, adquirindo certo grau de racionalismo no planejamento de políticas públicas. No entanto, percebe-se que uma estrutura essencialmente funcionalista da

administração pública fomenta, entre outras práticas nocivas, a corrupção. De modo que é fácil perceber que “quanto mais desenvolvida institucionalmente a sociedade for, menor a chance de a corrupção prosperar. Por outro lado, quando a sociedade apresenta baixa institucionalização política há um cenário favorável à corrupção” (BRAGA; OLIVEIRA, 2020, p. 9). Nessa leitura, predomina a percepção de que na prática do Estado brasileiro, os ocupantes de cargos e postos burocráticos na realidade não pensam no bem comum. A classe política brasileira imbuída do espírito patrimonialista, “passa a ver os órgãos estatais como patrimônios, simplesmente porque sempre foram vistos assim. Não há, portanto, projetos de nação eficazes, pois o sistema patrimonialista privilegia, sobretudo, projetos particulares, projetos voltados a grupos parasitários” (COUTO, 2016, p. 110). De modo concreto, o comportamento patrimonialista converge com o clientelismo e propicia a postura das lideranças públicas em não distinguirem fundamentalmente os domínios do privado e do público.

A própria escolha desses líderes é influenciada por esses mecanismos. Os representantes são eleitos pautados “pela confiança pessoal que mereçam os candidatos e não pelas capacidades técnicas destes, não havendo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado Burocrático” (BRAGA; OLIVEIRA, 2020, p. 10). Ou seja, não há como negar que a confusão entre público e privado é, sim, algo presente nas dinâmicas econômicas e políticas brasileiras até a atualidade. Portanto, o início de uma reflexão realmente frutífera a respeito, deve se iniciar não mais desconsiderando o patrimonialismo brasileiro “como fenômeno cultural enraizado em nossa sociedade, que evolui, se adapta e molda novas estruturas conquanto acomoda novos interesses ingressantes na arena social” (CORREA, 2018, p. 33).

Parece pertinente acrescentar a essa dimensão política, o problema da exploração da força de trabalho em um capitalismo que se desenvolvia, então. Assim, sob a ótica do capital, visualiza-se uma exploração do trabalho e, conseqüentemente, da classe trabalhadora contribuindo para o aumento do abismo social no interior da própria classe trabalhadora. Desse modo, o “novo processo de acumulação do capital vem extinguindo as formas existentes de trabalho que atenda as classes subalternas, e favorece a geração de mais pobreza e miserabilidade social” (SOUZA *et al.*, 2018, p. 07).

As transformações que recaem negativamente sobre a classe trabalhadora acarretam conseqüências sobre as ações a serem executadas pelo Estado e sobre o

planejamento e a execução de políticas sociais. Uma sociedade de fato emancipada só é possível quando são “superadas as relações de opressão que a forjam. [...] nenhuma forma de opressão pode ser entendida ou superada isoladamente, e a luta contra a opressão-exploração deve contemplar e incluir todas as camadas de oprimidos” (BARROSO, 2018, p. 460).

Uma porta de solução para algo tão complexo deve perpassar o fomento de uma cultura política e democrática que exige novas práticas de educação, que incentive a participação do cidadão na formação de tutelas jurídicas e políticas aos problemas locais. Nesse sentido, o ideal por uma democracia plena somente será alcançado quando estiver plenamente constituído um corpo de cidadãos cada vez mais independentes e conscientes de seu papel político. Alguns avanços, como se verá mais adiante, já foram colhidos, mas ainda há um longo caminho a ser percorrido “na medida em que a plenitude da cidadania ainda não chegou a todos os recantos e a toda a população do país. Enquanto isso não se verificar, os valores democráticos [...] continuarão vivos a nos desafiar com novas tarefas” (LEAL, 2012, p. 10).

1.3 ESTRUTURA DE GESTÃO E RELAÇÕES DE FAVOR NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: DE FILANTROPIA A POLÍTICA PÚBLICA

A década de 1930, que corresponde ao novo modelo de estruturação que será conduzido por Getúlio Vargas, tem na criação do DASP e de diversas autarquias estatais, os protótipos que marcam esse período. Ao mesmo tempo em que buscava implementar a política nacional-desenvolvimentista, o Estado, enquanto mantenedor de uma complexa máquina administrativa, não poderia deixar de incluir uma preocupação com as políticas públicas de Assistência Social. É nesse sentido que é fundado, em 1938 (mesmo ano de fundação do DASP), o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). Ainda que com funções bastante limitadas “o CNSS foi a primeira forma de presença de um organismo estatal próximo ao campo de Assistência Social no Estado brasileiro”(BOSCARI; SILVA, 2015, p. 110) e buscará dar certo padrão formal às práticas filantrópicas já existentes no país desde seus primórdios.

Visto que será analisada, nessa pesquisa, a estrutura da política de Assistência Social no país é importante contextualizá-la considerando também suas origens filantrópicas. A palavra filantropia encontra sua raiz etimológica nos termos

gregos *filos*, que significa “amigo”, e *antropos*, que significa “homem”, e refere-se à “compreensão que tinham Aristóteles e os Estoicos sobre essa palavra: ‘Amizade do homem para com outro homem, entendida como vínculo natural, visto que nenhum homem poderia ser alheio a outro homem’” (PEREIRA, 2014, p. 2). Tal postura sempre permeou as interações sociais, especialmente no mundo ocidental, influenciado pelo princípio da caridade, pregado pelo Cristianismo.

Como sabemos, foi a partir das novas configurações econômicas e sociais advindas da Revolução Industrial, a partir da segunda metade do século XVIII, que se intensificaram as desigualdades sociais, fortalecendo as ações filantrópicas. Na história do desenvolvimento de políticas sociais brasileiras, a filantropia está intrinsecamente relacionada com o assistencialismo. Portanto, é possível afirmar que

Assistência, filantropia e benemerência têm sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substitutas uma da outra. Entre conceitos políticos e práticas, tem sido distinguir o compromisso e competências de cada uma dessas áreas, entendidas como sinônimos, porque de fato escondem – na relação Estado e sociedade – a responsabilidade pela violenta desigualdade social que caracteriza o país (ARAÚJO, 2021, p. 13–14).

A realidade da constituição social brasileira se deu desde o princípio da colonização de modo bastante desafiador. O Império Português enxergava o Brasil apenas como uma grande fonte de exploração de riquezas e não se preocupou em dotar a colônia de condições propícias ao desenvolvimento social. Mesmo após a independência, a sociedade brasileira continuava dominada, sem cidadania, permeada pela escravidão. De modo que, a princípio, a única fonte de assistência vinha da Igreja Católica, que exercia um programa social filantrópico caritativo. Símbolo dessa atuação da Igreja são as chamadas “Santas Casas de Misericórdia”, existentes desde o século XVI. Tratava-se de um período em que a filantropia era pautada por convenções sem qualquer tipo de regramento institucional por parte do Estado. Assim, esse espírito de caridade “permeou a assistência social no Brasil, mantendo-se, mesmo com o advento da República e da separação entre a Igreja e o Estado ressaltando a estreita ligação entre filantropia e clientelismo no Brasil” (PEREIRA, 2014, p. 3). Essas instituições se tornaram muito relevantes para a população dos municípios onde se localizavam, demonstrando o alto poder de ordenamento social que a filantropia pode exercer.

O assistencialismo no Brasil em muito se parece com a trajetória da Assistência

Social na Europa. A ação social iniciou-se, tanto na Europa, como no Brasil, de modo seletivo e discriminatório, pois a ajuda não era para todos: “antes, havia uma pré-seleção para que o indivíduo fosse considerado merecedor de favor. Assim, negros, pessoas com problemas mentais, portadores de doenças contagiosas, entre outros perigosos, eram recusados” (DI GESU; KOGA; GIMENEZ, 2020, p. 145). Também é importante ressaltar que ação filantrópica ligada à Igreja abarcava, além da saúde, também o âmbito da educação, visto que as poucas unidades de ensino permitidas no território da colônia estavam sob a jurisdição dos padres jesuítas.

Alterações significativas na intervenção estatal junto à Assistência Social se iniciam somente no período Republicano, quando ocorre a separação definitiva entre Igreja e Estado. Nesse período, se desenvolveu a chamada filantropia higiênica que condenava antigos hábitos familiares como causadores de doenças e se dedicava atenção ao espaço urbano como influenciador na qualidade de vida. No entanto, como já visto no início deste tópico, a partir da década de 1930 se inicia uma preocupação de fato em âmbito governamental com a questão social. Na era Vargas, a aliança entre Assistência Social e a filantropia será finalmente legitimada. “Isso acarretou diversas mudanças no setor filantrópico, que amplia o atendimento à população por meio de contratos e convênios” (GALLO; CASTRO, 2019, p. 165). Nesse período, haverá o que se convencionou chamar de filantropia disciplinadora, na qual “o Estado passou a acompanhar mais de perto as obras sociais e a incentivar as organizações que ofereciam serviços sociais à população, oferecendo-lhes subsídios” (DI GESU; KOGA; GIMENEZ, 2020, p. 148). Nesse sentido, como já mencionado, em 1938 é criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS).

Também ainda na gestão de Vargas, em 1942, é criada a LBA - Legião Brasileira de Assistência, cuja finalidade inicial era prestar assistência às famílias dos soldados brasileiros enviados à Segunda Guerra Mundial. Com o fim da guerra, a função da LBA “se volta para a assistência à maternidade e à infância, caracterizada por ações paternalistas e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria” (BOSCARI; SILVA, 2015, p. 110). Pode-se dizer, assim, que a LBA foi legitimamente a primeira instituição de Assistência Social brasileira em âmbito federal.

Com o fim da era Vargas, a partir de 1946, se inicia a fase da “filantropia partilhada”. Verifica-se, nesse período, uma ampliação na quantidade de instituições sociais, devido especialmente à medida governamental prevista na nova Constituição

de 1946, que “isentava de Imposto de Renda as organizações de Assistência Social, desde que suas rendas fossem aplicadas integralmente no país e para os respectivos fins” (GALLO; CASTRO, 2019, p. 167). A assistência passa a ser “partilhada”, pois o texto constitucional permite, ainda, a participação da classe de trabalhadores no campo social. É nesse contexto que são criados Serviço Social do Comércio (SESC) e o Serviço Social da Indústria (SESI), instituições que prestam relevantes serviços até os dias atuais.

Nesse período, a filantropia se tornou profissionalizante à medida que o regime prioriza esse tipo de ensino “oferecendo a escola que educa para o trabalho. Em parte, esta concepção viria ao encontro do propósito de atender às necessidades de atendimento do modelo de expansão industrial” (DI GESU; KOGA; GIMENEZ, 2020, p. 152). Nesse mesmo período, em 1974, é criado o Ministério da Previdência e da Assistência Social, que abarcaria o recém-criado INPS (Instituto Nacional da Previdência Social). Após o fim do regime militar, na era da redemocratização, o Brasil vivenciou um período de transformações políticas que também se refletiriam em âmbito social e econômico.

A promulgação da Constituição Federal em 1988 é considerada um marco institucional de suma importância para o Estado brasileiro e para a efetivação de políticas públicas na esfera social. Surge, então, a necessidade de maior regulamentação e reformulação da estrutura das organizações filantrópicas, por exemplo no caso das crianças e adolescentes e da saúde pública. Ambos serão regulamentados pela Lei 8.069/1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, e pela Lei 8.080/1990 que regulamenta o Sistema Único de Saúde (SUS). Na verdade, o Brasil viveu uma “regulação social do tipo tardia. No entanto, a lógica neoliberal, fortalecida na época, reforçada pela corrupção política, atrapalhou as propostas de alavancagem da cidadania, ameaçando um sonho que mal tinha começado no campo social e educacional” (DI GESU; KOGA; GIMENEZ, 2020, p. 153).

Foi somente por meio da Constituição de 1988 que a Assistência Social ganhou novos contornos e passou a ser tratada como uma política social de Estado, assim como passou a ser considerada um direito do cidadão, cabendo ao Estado o dever de provê-la. Trata-se de uma mudança importante, pois supera a ideia de filantropia e a de que o Estado age por caridade. Agora, trata-se de uma dimensão própria do Estado, de uma política estatal em favor dos seus. Infelizmente, esse fato da

Assistência Social adquirir um estatuto de política social pública ainda está em processo de absorção por parte da sociedade e por vezes é pouco entendido. Considerar o texto constitucional e o que nele está contido é um exercício necessário para a compreensão e assimilação dessa “nova” realidade. Assim, a CF “reforça a questão da redução das desigualdades regionais e sociais, bastante discutidas nos artigos presentes nos direitos e garantias fundamentais e nas atuais políticas públicas” (FERRER; ROSSIGNOLI, 2018, p. 40–41). O artigo 170 e o seu inciso sétimo merece destaque nesse sentido ao dispor que:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VII - redução das desigualdades regionais e sociais (BRASIL, 1988).

A Constituição de 1988 foi elaborada com intensa participação popular em um momento em que a sociedade, em luta coletiva, buscava a ruptura definitiva com as estruturas seletivas deixadas pelo regime militar, assim como ansiavam pela consolidação da democracia. O texto constitucional também tem a preocupação em definir o que se compreende como seguridade social, conforme pode-se ler no disposto do artigo 194, pelo qual compreende “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

Assim, uma das inovações institucionais promovidas pela Constituição de 1988 foi a consolidação da cidadania plena a partir da qual todos os brasileiros têm os mesmos direitos de acesso às políticas públicas, independentemente de sua condição laboral como exigia a constituição do regime militar que estipulava uma cidadania regulada. A Carta Magna coloca em seus artigos 203 e 204 que:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
V - 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.

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, 1988).

Ao estabelecer diretrizes para a efetivação de políticas públicas, a Constituição também iria estabelecer instrumentos normativos e a criação de espaços institucionais que favorecessem a discussão e a participação de todas as esferas da sociedade. Esses mecanismos têm como base a fiscalização das ações públicas, “contudo, seu papel é muito mais amplo que isso. Esses meios visam a apontar caminhos, propor ideias e promover a real e efetiva participação da comunidade nas decisões de cunho político” (ANDRADE, 2019, p. 315). No entanto, a universalidade da cidadania reconhecida no texto constitucional não garante por si só a diminuição da injustiça e a redução das desigualdades. Percebe-se assim que:

a análise política de qualquer atividade governamental singular, e, em particular, de sua política social, requer a inclusão dos eventuais esforços para redução de desigualdades sociais no contexto mais geral de promoção da cidadania. Os direitos sociais estão sempre associados a certa forma política de se entender a cidadania e, nesta perspectiva, torna-se mais relevante atentar para a contribuição que determinada política social traz em benefício da cidadania do que analisá-la estritamente em função dos resultados monetários, ou qualquer outro tipo de valor físico que traz a seus beneficiários (COLOMBO; ALVES, 2020, p. 176).

Sem retirar os méritos do texto constitucional, sabe-se que a realidade social do Brasil, ao longo das últimas três décadas de vigência da CF, indica um cenário bem mais delicado quanto à desigualdade social. Ainda é grande no Brasil a concentração de renda que impede uma distribuição igualitária das riquezas do país. Nesse sentido, fica evidente que

o caminho a ser percorrido pelo Brasil na luta pela transformação estrutural, historicamente construída, da condição de desigualdade e de pobreza é longo e complexo. Para se alcançar esse objetivo será exigido grande esforço do poder público em dar continuidade ao crescimento da economia, bem como em fortalecer e ampliar sua ação no campo das políticas públicas de combate à pobreza e a desigualdade (FERRER; ROSSIGNOLI, 2018, p. 47).

Os anos seguintes após a entrada em vigor da nova Constituição são marcados pela inserção da política neoliberal na gestão governamental no Brasil. Em um sentido

mais amplo, a intervenção neoliberal atingiu a área social, como se verá no decorrer deste trabalho, mas não a ponto de impedir a elaboração de planos de regulamentação das políticas públicas. Nesse sentido, a primeira iniciativa a ser considerada foi a aprovação, em 1993, da Lei 8.742, a Lei orgânica de Assistência Social (LOAS). Posteriormente, esta será alterada pela Lei n.º 12.435, em 2011. A lei, já em seu artigo 1º, define a Assistência Social como “direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade [...]” (QUIMONERO *et al.*, 2013, p. 51).

A partir dessa lei, ficaram estabelecidos os princípios doutrinários e organizativos desta área. Os objetivos da Assistência Social são definidos no artigo 2º da lei que são:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (BRASIL, 1993).

Levando em consideração o histórico brasileiro marcado por um assistencialismo político que fortalecia apenas as estruturas oligárquicas, assim como a ausência de regulamentação e de recursos para a execução das políticas públicas, “pode-se considerar que essa política foi um avanço para a formação cidadã da população, iniciando um processo que visava a consideração do indivíduo como sujeito de direito” (OLIVEIRA; KAHHALE, 2020, p. 121). Em continuidade ao processo democrático, que estava em construção no país, papel importante merecem as Conferências de Assistência Social, sendo a primeira delas realizada no ano de 1995. Como consequência da aprovação da LOAS, foi extinto o Conselho Nacional de Serviço Social e, em seu lugar, foi criado o Conselho Nacional Assistência Social, “órgão de composição paritária entre sociedade e governo, de caráter deliberativo e controlador da política de assistência social” (BOSCARI; SILVA, 2015, p. 112). Uma das atribuições desse órgão consiste na “elaboração de princípios e diretrizes que visem descentralização da gestão e execução dos serviços, programas, projetos e

benefícios inerentes à Política de Assistência Social” (ARAÚJO, 2021, p. 36).

Essas diretrizes foram chamadas de Norma Operacional Básica e ficaram popularmente conhecidas pela sigla NOB. A primeira delas foi aprovada em 1997 por meio de uma Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social n.º 204 que “reuniu em um único documento norma que disciplinou o processo de descentralização político-administrativo entre os três entes da Federação e a ‘Sistemática Operacional para financiamento das Ações’ desta política” (QUIMONERO *et al.*, 2013, p. 56). Em 1998, é aprovada a segunda NOB que é denominada “Norma Operacional Básica da Assistência Social: Avançando para a construção do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social”. Essa normativa possibilitou “descentralização e a participação dos âmbitos municipais e estaduais no que se refere aos recursos para financiamento da assistência social” (DI GESU; KOGA; GIMENEZ, 2020, p. 153). Um passo posterior importante no âmbito das políticas sociais foi a elaboração da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

A elaboração desse documento estava a cargo do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. É por meio dessa Política que serão lançadas “as bases, diretrizes e objetivos da política de Assistência Social [...] assim como são divididos os níveis de proteção: proteção básica e especial” (VILAS BOAS, 2015, p. 13). Esta política tem como orientação as seguintes diretrizes:

- I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas 33 estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;
- II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;
- IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (ARAÚJO, 2021, p. 34).

Essa política trouxe várias mudanças na área de Assistência Social, inclusive a ampliação do conceito de usuários que são entendidos como cidadãos, sujeitos de direitos e público da assistência. “Não se trabalha com a ideia de carente, necessitado, sujeito demandantário de tutela. Eles não são vistos objeto de intervenção, mas sujeitos protagonistas da rede de ações e serviços”(VILAS BOAS, 2015, p. 13). Porém, a mudança mais significativa para as políticas de assistência social ocorre em 2005,

com a implantação do Sistema Único de Assistência Social-SUAS. Trata-se de um modelo de gestão válido para todo o território nacional, descentralizado e participativo.

O SUAS se constituiu “a partir de um conjunto de serviços, projetos, programas e benefícios socioassistenciais, organizados a partir da lógica pública da proteção social governamental e em parceria com as organizações da sociedade civil” (DI GESU; KOGA; GIMENEZ, 2020, p. 154). Em uma definição mais concreta, o SUAS se constitui por meio da

regulação e organização em todo o território nacional das ações sócio-assistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de Governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (BOSCARI; SILVA, 2015, p. 115).

A partir de um modelo mais descentralizado e participativo, abre-se a possibilidade de os governos atuarem de forma mais integrada com as políticas setoriais nas diferentes esferas da administração pública. O SUAS tem, assim, uma importante função de “identificar os problemas sociais na ponta do processo, focando as necessidades de cada município, ampliando a eficiência dos recursos financeiros e da cobertura social. O Governo Federal ganha espaço para definir políticas e fiscalizar sua execução” (BOSCARI; SILVA, 2015, p. 115). Na base de organização do SUAS estão as unidades denominadas Centros de Referência em Assistência Social – CRAS. A lei n.º 8.742 dispõe que o CRAS se constitui um equipamento de gestão dos municípios que tem por objetivo “articular os serviços socioassistenciais, identificando as demandas do território para desenvolver suas práticas. Isso permite uma aproximação dos profissionais com a realidade vivida pelos atendidos [...]” (OLIVEIRA; KAHHALE, 2020, p. 122).

Esse caráter descentralizado da gestão em Assistência Social pode ser entendido de modo positivo, mas ao mesmo tempo levanta a suspeita quanto às ações de fiscalização e mais ainda quanto à questão de organização dos municípios. Arelado a isso, as gestões municipais terão o desafio de “romper com a cultura do assistencialismo, do clientelismo com base nas relações de favor e de se contrapor a reforma do Estado em andamento que afirma as antigas práticas políticas [...]”

(LAJÚS, 2010, p. 175). A realidade atual, todavia, parece mostrar que o Brasil se encontra em um processo cíclico, isto é, de um retorno à filantropia como uma “refilantropização” da questão social, ou seja, os avanços em passos lentos obtidos nas políticas de assistência social geram um temor de que se reascenda a “tendência à benemerência, ao assistencialismo, ao voluntariado, se faz presente, retomando antigas práticas” (DI GESU; KOGA; GIMENEZ, 2020, p. 154). Para a superação desses desafios é preciso que de fato, o poder público, em todas as suas esferas, federal, estadual e municipal, assuma o compromisso na efetivação da política de Assistência Social.

CAPÍTULO II- FINANCIAMENTO PÚBLICO DA PROTEÇÃO SOCIAL - A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO SOCIAL E DEVER DO ESTADO

2.1 SUAS: ESTRUTURA REGULATÓRIA DE GESTÃO E CONTROLE

A Constituição de 1988 permitiu que a Assistência Social fosse favorecida com segurança institucional e jurídica. Nas décadas seguintes, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) assinalou uma atuação pública no campo assistencial. No entanto, a histórica herança da filantropia, tão presente na realidade social brasileira, afeta hoje o SUAS, que se encontra cercado por forças conservadoras renitentes que tem transformado a Assistência Social “da condição de componente da seguridade social à de política subsidiária das ações minimalistas de enfrentamento da extrema pobreza, notadamente as monetarizadas e seu aparato burocrático e de controle social” (SILVA, 2015, p. 43).

Assim, no que se refere às políticas públicas, é um comportamento próprio do Estado brasileiro uma posição oscilante entre a dominação e a proteção. Nesse sentido, a atuação da sociedade de modo organizado se constitui como um importante mecanismo na defesa dos direitos sociais frente aos interesses governamentais. De modo que os interesses por uma distribuição mais equitativa da riqueza estão em permanente disputa com interesses econômicos “e nesse cenário a disputa é política principalmente pelo financiamento. Logo, assegurar recursos financeiros e orçamentários é essencial para cumprimento das políticas públicas e ações do governo junto a sociedade” (MARTINS, 2018, p. 05). Percebe-se que o cumprimento das políticas públicas e ações do governo junto à sociedade passam pela destinação correta dos recursos financeiros e orçamentários.

Essa consciência, contudo, surgirá somente após a promulgação de normativas complementares que são aprovadas a partir de 2004, a fim de operacionalizar e consolidar o SUAS. A primeira delas foi a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que preconizava a atuação da Assistência Social em três eixos protetivos denominados: “proteção às fragilidades/vulnerabilidades próprias ao ciclo da vida; proteção às fragilidades da convivência familiar; proteção à dignidade humana e combate às suas violações”(QUEIROZ; COSTA, 2019, p. 28).

Com a criação do SUAS, a Assistência Social no Brasil passou a ser organizada

em um sistema descentralizado e participativo. Desde sua criação, o SUAS se caracteriza por sua “gestão compartilhada e cofinanciamento das ações pelos três entes federados e pelo controle social exercido pelos Conselhos de Assistência Social dos municípios, estados e União” (MACHADO *et al.*, 2018, p. 08). Assim, o SUAS atua em todo território nacional, assumindo responsabilidades quanto aos vínculos e à hierarquia do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social.

No SUAS, União, Estados e Municípios detêm competências e responsabilidades comuns, conforme estabelecido na Lei nº 8.742/1993 (LOAS) “integrando benefícios (artigos 20 a 22), serviços (artigo 23), programas de assistência social (artigo 24) e projetos de enfrentamento da pobreza (artigos 25 e 26)” (QUEIROZ; COSTA, 2019, p. 29). A fim de operacionalizar e consolidar o SUAS, é aprovada também, em 2005, a Norma Operacional Básica (NOB-SUAS), por meio da Resolução nº 130 do CNAS. Desde então, novos arranjos vêm sendo construídos em prol da consolidação do sistema único.

A Norma Operacional Básica será revista e atualizada em dois momentos, em 2006 e mais recentemente em 2012, quando se consolidam os principais marcos normativos em seu texto e são criados mecanismos para o aprimoramento da gestão. Também a Lei Orgânica da Assistência Social foi alterada significativamente em 2011 por meio da Lei nº 12. 435. Entre essas alterações, merece destaque as que se referem aos objetivos da Assistência Social descritos no artigo 2º da referida lei:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais (BRASIL, 2011).

A NOB editada em 2012 modifica a gestão federativa do SUAS, disposta a atender as necessidades nacionais. A normativa define os critérios de partilha dos

recursos, estabelecendo critérios mais rígidos para o cofinanciamento da gestão. Essas alterações ocorridas nas leis foram importantes para conferir à Assistência Social uma nova institucionalidade que se caracteriza pela

[...] provisão de seguranças tipificadas e padronizadas em equipamentos públicos estatais e referenciados nos territórios [...] a partir de critérios técnicos, orientados por princípios como a plena universalização, integralidade da proteção, com expansões qualificadas e progressivas; territorialização de serviços, visando à universalização de acessos; profissionalização, com definição de bases normativas que visam a desprecarização das condições e dos vínculos de trabalho, bem como qualidade dos serviços prestados; mecanismos indutores de capacidades de gestão, com definição de parâmetros de avaliação e ordenamento dos municípios e estados por níveis de gestão; [...] (DELGADO, 2019, p. 3).

Pelo exposto, entende-se que a aprovação da NOB/2012 adensou ainda mais o conteúdo da política de Assistência Social, firmando instrumentos de aprimoramento de gestão do SUAS e de qualificação da oferta de serviços, avançando no aperfeiçoamento da definição das responsabilidades dos entes federados e no controle e participação social. Ainda assim, é necessário ressaltar que as demandas sociais por vezes requerem estratégias de negociação política. De modo que mesmo depois das garantias constitucionais, da aprovação da LOAS, ainda foi preciso um longo caminho para que a Assistência Social fosse instituída de fato e de direito. Compreende-se então, que a política pública de cunho social enfrenta problemas semelhantes a quaisquer outras, à medida que “também é atravessada por concepções, perspectivas e interesses diversos e mesmo antagônicos” (DELGADO, 2018, p. 27).

Avanços foram colhidos de modo gradativo nas últimas duas décadas. Marco expressivo foi a criação do Ministério da Assistência social em 2003, que depois seria substituído por Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Atualmente, por meio da portaria nº 782, a pasta voltou a se chamar Ministério do Desenvolvimento Social, estando a ele vinculada, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Entre as alterações realizadas nas diversas normativas que dizem respeito ao SUAS é importante frisar a Portaria nº 329 de 11 de outubro de 2006, que regulamenta a política de Monitoramento e Avaliação das ações do sistema. O Artigo 18 dessa Portaria indica que “a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação será o órgão responsável pela coordenação da Política de Monitoramento e Avaliação do SUAS” (NOVAES, 2019, p. 2). No, entanto, não é possível acompanhar

e avaliar as políticas públicas realizadas, sem entender como estas foram planejadas.

O capítulo anterior já abordou a construção da ideia e prática do planejamento como um dos pilares da gestão pública. Quando se fala em política de Assistência Social, o planejamento deve também ser compreendido em uma perspectiva lógico-racional e a partir de diferentes formas. Ao mesmo tempo, igualmente, o planejamento traz em si uma dimensão política à medida que ele funciona como “um processo contínuo de tomada de decisões inscritas em relações de poder, o que individualiza uma ação política de questões que se colocam no mundo social” (NOVAES, 2019, p. 2). Nesse sentido, se em termos gerais entende-se que “o planejamento na gestão do Estado assume um caráter amplo, almejando abarcar uma diversidade de atores, estruturas e dinâmicas em prol de um objetivo ambicioso: a mudança social” (LIMA; PAPI, 2020, p. 31), no caso da área social não é diferente. O objeto do planejamento consiste na intervenção sobre a realidade social, realizando-se “a partir de um processo de aproximações, que tem como centro de interesse a situação delimitada como objeto de intervenção. Essas aproximações consubstanciam o método e ocorrem em todos os tipos e níveis de planejamento” (LIMA, 2018, p. 23).

Um bom planejamento precisa considerar as funções da Assistência Social que, segundo os textos normativos, são basicamente três:

a Proteção Social executada por meio dos serviços socioassistenciais; a vigilância socioassistencial que deve produzir conhecimentos por meio da sistematização de informações sobre riscos vulnerabilidades e territórios [...]; a defesa de direitos que podemos entender como os meios para garantir os direitos socioassistenciais produzindo espaços para sua defesa (DELGADO, 2018, p. 28–29).

Todas as normativas acerca da ação social tratam da existência e do funcionamento de Programas de Assistência Social, conforme está disposto, por exemplo, no artigo 24 da NOB-SUAS de 2012.

Art. 24. Os programas de Assistência Social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais. § 1º Os programas de que trata este artigo serão definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social, obedecidos os objetivos e princípios que regem esta lei, com prioridade para a inserção profissional e social. § 2º Os programas voltados ao idoso e à integração da pessoa portadora de deficiência serão devidamente articulados com o benefício de prestação continuada estabelecido no art. 20 desta lei (DELGADO DA COSTA E SILVA *et al.*, 2022, p. 47)

Esses Programas são elaborados e estruturados a partir das Diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional de Assistência Social que são pensados em uma perspectiva descentralizadora e participativa visando garantir de modo sistemático o “envolvimento das entidades e organizações da sociedade civil, privilegiando a participação das organizações populares e associações coletivas de usuários, tradicionalmente excluídas de auto representação nas decisões” (LIMA, 2018, p. 37).

De fundamental importância para a elaboração dos planos Nacional, estaduais e Municipais são as Conferências Nacionais de Assistência Social, que se constituem como espaços deliberativos ideal para um debate participativo e profícuo acerca das temáticas. Nesse sentido, as Conferências evidenciam que no processo de construção do Plano Nacional se faz necessária “a constante mobilização dos/as envolvidos/as, como mecanismo de fomento a participação social, para que os diferentes interesses sejam contemplados e, com isso, sejam feitas as revisões e correções necessárias” (LIMA, 2018, p. 38).

No percurso histórico que envolve as políticas públicas na esfera social, considera-se de grande importância a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em Brasília no ano de 2003. A Conferência teve como tema: “Assistência Social como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania” e a partir dela inaugura-se “um amplo processo de mobilização social e debate, o Brasil decidiu romper, definitivamente, com a lógica voluntarista no campo socioassistencial” (BRASIL, 2015, p. 02).

Também merece ser destaca a V Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2005 cujas deliberações resultaram no I Plano Decenal da Assistência Social – Plano SUAS 10. O Plano Decenal (2005-2015) representou um novo estágio no movimento de consolidação da assistência social a conferir uma nova perspectiva:

ruptura com o paradigma das ações emergenciais voltada somente para a redução de danos à sobrevivência, por meio da introdução da assistência social orientada ao desenvolvimento social e à prevenção, com capacidade institucionalizada de adotar ações preventivas para reduzir, e até superar, as ocorrências danosas à vida, à justiça social e à dignidade humana. Concluída a vigência do I Plano Nacional da Assistência Social, pode-se afirmar que o principal objetivo que sintetiza o conjunto de metas previstas foi, sem dúvida, alcançado: a criação e implantação do Sistema público de proteção social, de natureza não contributiva, em um país de dimensões continentais, diverso e desigual, organizando benefícios e serviços [...] (BRASIL, 2015, p. 04).

O Plano expirava no ano de 2015 e por isso, na X Conferência ocorrida nesse

mesmo ano, foi realizada a avaliação do Plano, além da definição de prioridades que deveriam pautar a construção do II Plano para o decênio, 2016-2026. Com o lema “Assistência social acessível a todos”, o novo Plano Decenal (2016-2026) se inicia endossando a necessidade “de se universalizar o SUAS, respeitada a diversidade da realidade brasileira, com garantia de unidade em seu processo de gestão, para consolidar a proteção socioassistencial na seguridade social” (BRASIL, 2015, p. 22).

Em linhas gerais, o plano em vigor pode ser sintetizado em seus aspectos principais: parâmetros, objetivos, diretrizes e metas, de acordo com o **Quadro 1**, abaixo:

Quadro 1. Plano Decenal de Assistência Social (2016-2026)

Parâmetros	Objetivos	Diretrizes	Metas
Processos de desenvolvimentos para a proteção social não contributiva, reduzindo riscos e vulnerabilidades sociais.	Aumentar o alcance da Seguridade Social não contributiva através da concretização de atenções socioassistenciais	Universalidade, Matricialidade, Territorialização, Articulação intersetorial e internacional. Controle Social e Participação popular	Garantia de proteção social não contributiva; vigilância social e defesa de direitos; integração de serviços e benefícios; investimento; gestão do trabalho; democratização

Fonte: (MACIEL; ALCHORNE, 2016, p. 03)

No entanto, para se alcançar aquilo que está idealizado no Plano, sendo o planejamento fundamental, torna-se também imprescindível entender as dinâmicas que envolvem as finanças públicas, seus fundos e o gastos.

2.2. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E SEUS INSTRUMENTOS

Por finanças públicas se entende o ramo da atividade financeira do Estado, compreendendo-as como conjunto de recursos e ferramentas indispensável para seu funcionamento. Em uma organização pública, a “administração financeira se concentra na captação, na aplicação e na distribuição eficiente dos recursos necessários para satisfazer os anseios da população e os objetivos e metas aos quais se propõe o governo” (CUNHA; BASTOS FILHO; SILVA, 2016, p. 32).

Desse modo, para se entender como funcionam os “gastos” governamentais é preciso inicialmente entender quais são as funções típicas de um governo, ou seja, áreas em que, se o governo não atuar, não haverá provisão ou, se houver será insuficiente para atender a demanda.

No que se refere à esfera econômica da vida social, podem ser apontadas três funções básicas do governo: alocativa, distributiva e estabilizadora. De modo que elas se orientam para

i) alocação eficiente de recursos que o mercado não consegue prover, cabendo ao Estado fornecer bens públicos; ii) distribuição de renda mais justa ao nível de toda a sociedade; iii) controle da produção, emprego, preços e equilíbrio do balanço de pagamentos, fora as taxas adequadas para o crescimento econômico (FERREIRA, 2021, p. 16).

Privilegiando, para a discussão sobre os recursos públicos na Assistência Social, as duas primeiras, passamos a um elemento chave: o orçamento público. É por meio dele que são definidos os objetivos de gastos do governo e os recursos necessários para o seu financiamento. Em outras palavras, ele pode ser entendido como o instrumento que garante concretude à ação estatal e define as prioridades públicas do governo.

No Brasil, o orçamento público é regido principalmente pelos artigos 163 a 169 da Constituição Federal de 1988 que, por sua vez, determinam a criação do plano plurianual (PPA); da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Esse conjunto de leis e instrumentos “dá suporte à elaboração e execução orçamentária brasileira [...] regem o ciclo orçamentário no Brasil, [...] formando um sistema integrado de planejamento e orçamento que deve ser adotado pelos entes da Federação” (ENAP, 2017, p. 11).

Em maio de 2000, é aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar 101/2000), com a finalidade de “estabelecer normas ligadas à responsabilidade fiscal, como modo de equilibrar as contas do Estado mediante o cumprimento de metas e resultados entre receitas e despesas” (MOURA, 2013, p. 08). A LRF surge no contexto da primeira grande crise econômica enfrentada pelo país após a implantação do Plano Real que, por sua vez, estabilizou a moeda e conteve a inflação. Já em seu artigo 1º, a lei dispõe sobre a necessidade de que o Estado brasileiro assumira responsabilidade em sua gestão fiscal:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000).

Com base nessa lei é que seriam elaborados os Planos Plurianuais (PPA), previstos no artigo 165 da Constituição Federal, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece anualmente metas e prioridades do governo federal, despesas de capital para o exercício financeiro do ano seguinte, prevendo também alterações na legislação tributária e política de aplicação nas agências financeiras de fomento. A LDO já indica que “deve estar incluso no orçamento, forma de cofinanciamento dos serviços de caráter continuado e dos programas da assistência social” (CAROLO; CARVALHO; MILANI, 2022, p. 279).

Assim, entende-se que a LDO exigiu, como também a outras áreas do governo, que fossem elaborados orçamentos fiscais para a área da seguridade social. Passível de muitas críticas é a postura do governo brasileiro, de destinar um percentual alto de seu orçamento ao pagamento da dívida pública, medida que vem se efetuando ano após ano, de modo que não é errôneo pensar que “a regulamentação do orçamento da seguridade social tem sido banalizada pelos governos brasileiros, pois o que se vivencia é uma apropriação, por parte do Estado, das contribuições sociais do orçamento da seguridade social” (SANTANA *et al.*, 2022, p. 97).

No que diz respeito ao financiamento das políticas de seguridade social, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) define o Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) como instrumento de gestão financeira do SUAS, “devendo os recursos da união destinados à assistência social serem repassados ao FNAS, expressa a co-responsabilização dos três entes com o financiamento” (DELGADO, 2019, p. 3).

Um outro aspecto que não pode ser esquecido quando se fala em gasto público, consiste na avaliação dos recursos aplicados. A prática da avaliação ganha forças nos Estados Unidos, a partir da década de 1960, e nasce da preocupação em criar planos nos quais se possa mensurar o grau de sucesso e de fracasso das instituições estatais na área desse país. Já no Brasil, esta expansão se deu a partir dos anos 1980 “como

exigência e controle da sociedade através de seus movimentos sociais, que passaram a demandar políticas sociais universais” (NOVAES, 2019, p. 04).

Ao mesmo tempo, a avaliação contribui também para o processo de democratização. A divulgação pública dos resultados contribui para o fortalecimento do debate democrático, na medida que “clarifica as escolhas públicas, proporcionando à sociedade um maior controle do bem público” (NOVAES, 2019, p. 05). A avaliação contribui para que se perceba o grau de eficiência, eficácia e efetividade de políticas e programas sociais. No entanto, esses elementos dependem, dentre outros fatores, do montante financeiro aplicado na área.

2.3 O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Ao se estabelecer uma proposta orçamentária no âmbito da Assistência Social, elaborada pelo poder Executivo nos três níveis de governo, é necessário que inicialmente essa proposta seja avaliada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, que depois também acompanhará a tramitação do orçamento no Congresso. Esses orçamentos são aprovados se estiverem de acordo com a legislação vigente acerca da política fiscal do governo, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal. Há basicamente dois modelos de financiamento estatal para a área da Assistência Social. O primeiro é o modelo de financiamento indireto, que ocorre basicamente por meio de desonerações fiscais, “dadas às entidades beneficentes — o Estado abre mão de uma parcela de seu fundo, que poderia ser usado diretamente com os diferentes tipos de serviços socioassistenciais” (SANTANA *et al.*, 2022, p. 97).

O segundo é o financiamento direto, que ocorre quando se utiliza “parte do fundo público para financiar os programas e ações da Assistência Social — aqui os recursos são repassados fundo a fundo entre os entes federativos” (SANTANA *et al.*, 2022, p. 97). A novidade trazida pela implantação da PNAS é que o financiamento se daria, então, por meio de um repasse direto do governo federal aos seus destinatários e o financiamento da rede socioassistencial

se faria através de recursos próprios e dos recursos transferidos fundo a fundo, em conformidade com os critérios de elegibilidade e partilha pactuados nas comissões intergestores e deliberados nos conselhos de assistência social. Para a consolidação de uma responsabilidade compartilhada, a PNAS orienta que a rede assistencial deve contar com recursos dos três entes federados, de modo a afiançar uma concreta proteção social universal. Essa

proteção deveria ocorrer conforme as peculiaridades e necessidades da população vulnerável, prevendo a PNAS que o financiamento da política assistencial deveria ser orientado pelos diagnósticos socioterritoriais (PASSOS; SANTOS; SCARPARI, 2019, p. 93).

A Assistência Social, agora pautada pela PNAS e pela NOB 2012, entende que o financiamento nessa área deve abarcar serviços, programas, projetos e benefícios, mas também o aprimoramento da gestão da própria política de Assistência Social. Assim, na nova realidade promovida pelas normativas em vigor, a gestão em âmbito da seguridade social tornou-se mais descentralizada e participativa, reafirmando, por outro ângulo, a importância dos fundos de Assistência Social. Nesse processo de descentralização, é importante destacar o papel das Comissões Intergestores que podem ser entendidas como “espaços de articulação e expressão das demandas dos gestores federais, estaduais e municipais, caracterizando-se como instâncias de negociação e pactuação de aspectos operacionais da gestão do SUAS” (MACHADO *et al.*, 2018, p. 9).

Nessa gestão, as Comissões Intergestores estão divididas em: Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Bipartite (CIB). A Comissão Tripartite consiste em um ambiente que articula as demandas dos gestores nas áreas federal, estadual e municipal. “Ela negocia e pactua sobre aspectos operacionais da gestão do Suas e, para isso, mantém contato permanente com a CIB, de modo a garantir a troca de informações sobre o processo de descentralização” (MACHADO *et al.*, 2018, p. 09).

A Comissão Bipartite atua na instância estadual “destinada à interlocução de gestores, constituída por representantes do estado, indicados pela Secretaria Estadual de Assistência Social e por representantes dos municípios, que representam os interesses e as necessidades da região” (MACHADO *et al.*, 2018, p. 10). Esses órgãos devem garantir o adequado repasse entre os fundos, enquanto ao órgão gestor da política cabe a responsabilidade do emprego dos recursos aportados em seu próprio nível federativo. De modo que cabe também ao gestor dispor acerca das condições para a adesão dos entes federados ao Fundo Nacional e dos mecanismos necessários para as transferências dos recursos.

Os entes federados têm responsabilidades diferenciadas entre si, na implementação da política de Assistência Social. As atribuições previstas nas principais normas legais são definidas segundo um processo que habilita ou não cada ente a implementar e oferecer determinados serviços. De acordo com a NOB/SUAS

de 2012:

a habilitação dos municípios ao Suas é baseada em níveis de gestão, definidos com base no Índice de Desenvolvimento do Suas (ID Suas), composto por um conjunto de indicadores de gestão, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. [...] Os requisitos mínimos para que o município acesse os recursos federais são a existência e funcionamento do Conselho de Assistência Social, do fundo e do plano municipal de assistência social, conforme artigo 30 da LOAS (MACHADO *et al.*, 2018, p. 11).

Ainda de acordo com a NOB/SUAS ficam estabelecidos alguns requisitos para o recebimento dos repasses federais:

i) estar habilitado a um dos níveis de gestão estabelecido na norma, no caso dos municípios; ii) constituir unidade orçamentária para cada fundo de assistência social nas respectivas esferas de governo, reunindo nele todos os recursos destinados à política; iii) comprovar a execução orçamentária e financeira dos recursos próprios e dos oriundos de transferências do cofinanciamento, aprovada pelos respectivos conselhos; iv) atender aos critérios de partilha estabelecidos na NOB/Suas; v) comprovar o acompanhamento e controle da gestão pelos respectivos conselhos, demonstrado através da aprovação do Relatório Anual de Gestão,¹⁸ no caso dos municípios e do DF, e do relatório de execução do Plano de Assistência Social, no caso dos estados; vi) cumprir o disposto no Artigo 30 da Loas;¹⁹ e vii) alimentar as bases de dados do SuasWeb (MESQUITA; MARTINS; CRUZ, 2012, p. 18).

A NOB/SUAS também tem a preocupação de estabelecer critérios para uma partilha de recursos adequada às características e capacidades administrativas dos diferentes estados e municípios. Esses critérios são: “o porte populacional dos municípios, a proporção de população em situação de vulnerabilidade no estado e o cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura” (MESQUITA; MARTINS; CRUZ, 2012, p. 18–19)

A legislação também se preocupa com o aprimoramento da gestão da SUAS, de modo que a NOB/SUAS 2012 estabelece que cabe à União, aos estados e aos municípios elaborarem o Pacto de Aprimoramento do SUAS, que deve conter: “ações de estruturação e aperfeiçoamento do Suas em seu âmbito; planejamento e acompanhamento da gestão, organização e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais”(MACHADO *et al.*, 2018, p. 12). O pacto estabelecia uma periodicidade para elaboração de vigência do Plano Nacional de Assistência Social de no mínimo quatro anos com acompanhamento e revisão anual das prioridades e metas estabelecidas.

Quanto à proveniência dos recursos, como se sabe, a maior parte provém do

Governo Federal. Dados analisados permitem afirmar que os gastos com a Assistência Social tiveram, por um período, crescimento contínuo. Quando se analisa o período entre 2002 e 2010, os repasses “saíram de R\$ 11,9 bilhões para R\$ 42,9 bilhões e quando se observa valores nominais o salto foi de 498,5% entre os dois anos” (FERREIRA, 2021, p. 20). O aumento dos investimentos na área da Assistência Social se torna relevante quando se considera “o histórico de subalternidade desta política até a Constituição Federal de 1988 e, na sequência, os embates que se colocaram para sua regulamentação e implementação [...]” (QUEIROZ; COSTA, 2019, p. 30).

Ainda assim, os gastos governamentais com a Assistência Social nunca ultrapassaram “patamares superiores a 1,5% do PIB nacional em evidente contraposição à Deliberação n. 186 da I Conferência Nacional da Assistência Social realizada em 1995” (QUEIROZ; COSTA, 2019, p. 30). Alguns esforços foram em certos períodos empreendidos por parte do governo federal para se manter o aumento no financiamento, mas o mesmo não se observa nos estados. De modo que

Em volume de recursos orçamentários da União, na rubrica da Assistência Social, passamos de R\$ 39,1 bilhões (2010); para R\$ 55,1 bilhões (2012); R\$ 68,6 bilhões (2014) e R\$ 78,3 bilhões (2016), segundo dados do Caderno SUAS 2014 e Lei Orçamentária Anual de 2016. Os dados ainda apontam a participação dos entes da federação no cofinanciamento da PNAS e um dos fatores marcantes na série histórica de 2004 (ano de criação da PNAS) até 2013, é a baixa participação dos Estados no cofinanciamento da política, mais precisamente 257% menor quando comparado com os valores da União (366%) e dos municípios (304%), segundo dados do Censo SUAS 2014 (QUEIROZ; COSTA, 2019, p. 33).

Esses dados acendem um alerta quanto à participação da União no processo de cofinanciamento da Assistência Social. De acordo com a NOB/SUAS 2012, a União tem como responsabilidade “a concessão e manutenção do BPC; o cofinanciamento dos serviços, programas e projetos da assistência social na esfera nacional; o atendimento às ações assistenciais de emergência [...]” (CHAGAS, 2017, p. 42). A organização dos serviços em níveis de proteção (básica e especial), que mencionamos antes, organiza também o cofinanciamento, delimitando fluxos de recursos em dois blocos respectivos: a proteção social básica e especial. No entanto, houve queda nos repasses feitos pela União nos anos de 2016 e 2017 destinados “à proteção social básica (queda de 15%); à proteção social especial de média complexidade (queda de 23%) e da alta complexidade (redução de 24%)” (QUEIROZ;

COSTA, 2019, p. 34).

Essa redução a partir do ano de 2016 reflete, para muitos estudiosos, o impacto negativo da Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabelece um “Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros” (CAROLO; CARVALHO; MILANI, 2022, p. 280). A medida inaugurou “um ‘regime fiscal de austeridade’ permanente, na medida em que o congelamento real das despesas totais do Governo Federal tem provocado e aprofundará a redução dos gastos públicos em relação ao PIB e per capita” (QUEIROZ; COSTA, 2019, p. 31).

A fim de ilustrar essa situação, o estudo de Santana *et al.* (2022) observa a evolução dos repasses da União ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) em comparação ao que é reservado para o pagamento da dívida pública. Assim foi verificado que no

ano de 2016 foram pagos ao FNAS apenas R\$ 52,5 bilhões, enquanto para a dívida foram destinados R\$ 476,3 bilhões. Em 2018, a diferença entre os valores continuou gritante, sendo destinados à dívida o montante de R\$ 615,6 bilhões, ou seja, 13,75% a mais que no biênio anterior, enquanto para o Fundo de Assistência Social foram pagos apenas 4,54% a mais, resultando no valor de R\$ 57,5 bilhões. Os dados demonstram o cruel objetivo dos governos, da gestão do Estado, no processo de destruição das políticas sociais através da estagnação e/ou redução dos investimentos, especificamente da política de assistência social, priorizando a transferência dos recursos públicos para o capital financeiro (SANTANA *et al.*, 2022, p. 98).

Os anos subsequentes à aprovação da Emenda são de redução contínua nos investimentos para a área da Assistência Social. A tabela abaixo apresenta o montante repassado pelo Governo Federal para a área no período de 2017 a 2021. Chama a atenção os baixos valores executados em comparação com o ano de 2020, cujo valor quadruplica por terem sido agregadas, ao orçamento federal da assistência social, as despesas com o auxílio emergencial, benefício aprovado na forma da Lei 13.982 de 2020.

Tabela 1: Valores dos repasses federais para Assistência Social

Ano	Valor orçado (R\$)	Valor executado (R\$)
2017	85,29 bilhões	83,09 bilhões
2018	88,74 bilhões	85,90 bilhões
2019	96,14 bilhões	92,51 bilhões

2020	463,20 bilhões	409,94 bilhões
2021	155,92 bilhões	57,40 bilhões

Fonte: (CAROLO; CARVALHO; MILANI, 2022, p. 281)

Diante de um cenário preocupante, o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) reuniu-se durante a realização da 11ª. Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no ano de 2017, em Brasília, e se posicionou publicamente de modo contrário aos cortes no orçamento destinado ao funcionamento do SUAS. A categoria dos assistentes sociais alerta para os riscos que essa medida representa para as políticas de Assistência, que passaram por um

[...] severo ajuste fiscal, expresso no achatamento salarial; atrasos de pagamentos dos salários de servidores/as públicos/as de diversos estados; aumento das contribuições previdenciárias; privatizações de áreas extremamente lucrativas e congelamento de recursos públicos destinados às mais diversas áreas. Ao mesmo tempo em que se intensifica a precarização das condições de trabalho, por meio da contrarreforma trabalhista, da terceirização irrestrita e facilitação dos processos de agenciamento de trabalhadores/as em condições análogas ao trabalho escravo (SANTANA *et al.*, 2022, p. 100).

E quando são analisados, de modo mais pormenorizado, os valores autorizados para as diversas ações que englobam as políticas de Assistência Social, as reduções orçamentárias são ainda mais perceptíveis, atingindo de modo mais evidente as ações de Proteção Social Básica e Especial, e menos os programas de transferências de renda, como o Bolsa Família, e o Criança Feliz, este último criado no fim da gestão de Michel Temer e ampliado no atual governo. Os especialistas temem que esses cortes atinjam “a manutenção e/ou a ampliação desses níveis do SUAS, cuja atribuição é o atendimento direto às demandas das populações vulneráveis e em risco pela pobreza em especial” (CAROLO; CARVALHO; MILANI, 2022, p. 281). A tabela 2 abaixo apresenta os dados acerca das distribuições de valores autorizados para a Assistência Social de 2019 a 2021.

Tabela 2: Distribuição de valores destinados à Assistência Social

Ação- Cod	Ação – Nome	2019	2020	2021
219F	Proteção Social Básica	1.800.351.099	914.457.097	648.552.041
219F	Proteção Social Especial	637.271.664	460.714.451	327.000.000
8893	IGD-SUAS	79.044.050	8.258.967	67.360.520

8446	Serviço Programa Bolsa Família	550.770.000	565.770.000	550.770.000
217M	Criança Feliz	502.525.000	394.634.933	449.153.000
	Total	3.569.961.813	2.343.835.448	2.042.835.561

Fonte: (CAROLO; CARVALHO; MILANI, 2022, p. 281)

Com a diminuição dos recursos provenientes da União, a consequência imediata é uma maior oneração de estados e municípios. A NOB/SUAS 2012 já prevê em seu artigo 52 que compete também aos estados destinar recursos próprios

para a participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais ofertados pelos municípios; apoio técnico e financeiro para a prestação de serviços, programas e projetos de âmbito local e regional; atendimento de situações emergenciais; prestação de serviços regionalizados de proteção social especial de média e alta complexidade e provimento de infraestrutura necessária para o funcionamento do Conselho Estadual de Assistência Social (QUEIROZ; COSTA, 2019, p. 34–35).

Ferreira (2021) apresenta a média de gastos públicos em assistência social pelos estados no período de 2012 a 2019. Apesar de observar uma tendência semelhante ao que ocorreu com os investimentos da União, ou seja, um declínio no montante investido e conseqüentemente na média de cada estado, o estudo registra também que “apenas nove estados estão acima da média nacional, o que representa 33,3% dos estados brasileiros. Por outro lado, 66,6% dos estados encontram-se abaixo de tal despesa liquidada média para o país, o que equivalem a 18” (FERREIRA, 2021, p. 29–30).

A tabela 3 apresenta o gasto *per capita* em assistência social pelos estados brasileiros de 2012 a 2019:

Tabela 3: Gastos *per capita* em Assistência Social por estado (2012-2019)

UF	Média	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DF	132,18	136,63	140,95	160,24	145,40	64,17	141,89	140,15	128,01
PA	112,11	40,05	94,34	108,08	126,19	131,53	158,72	121,46	116,50
AP	109,70	128,87	145,76	134,44	138,02	75,42	70,50	99,91	84,68
RR	107,86	182,23	170,57	163,63	95,58	84,59	97,54	66,15	2,60
MS	64,64	63,19	64,99	64,53	65,53	65,53	66,97	68,07	58,32
AC	50,77	49,02	54,99	60,11	57,93	46,38	50,75	44,47	42,53
PB	46,55	38,46	54,32	52,24	41,02	46,83	47,58	44,22	47,70
SE	39,05	36,56	39,18	45,89	39,36	37,02	41,60	36,88	35,95
MA	38,71	21,87	26,24	42,94	47,40	44,88	45,54	43,95	36,84
ES	37,07	38,64	45,12	66,52	58,99	18,52	15,99	29,66	23,10
RN	34,96	47,57	25,79	25,85	25,61	29,99	29,34	45,04	50,51

RS	28,37	17,82	22,22	30,82	28,84	28,68	32,43	33,12	33,02
GO	27,45	29,03	26,19	28,93	24,38	26,30	27,39	30,29	27,12
RJ	26,28	33,51	37,97	40,11	37,88	21,61	14,23	14,56	10,39
AM	24,80	33,38	34,92	33,60	26,87	23,11	15,08	14,61	16,86
CE	24,57	21,07	20,62	21,44	21,87	21,74	25,52	31,68	32,62
TO	22,86	33,25	31,49	25,22	17,90	18,93	18,47	17,55	20,06
BA	21,76	28,65	21,90	21,32	23,43	21,14	20,30	18,30	19,05
PR	21,29	15,54	27,11	22,41	12,18	18,10	34,67	26,62	13,73
SP	18,40	16,35	21,92	22,77	21,26	18,25	16,03	15,44	15,17
SC	12,55	7,05	13,45	13,45	10,30	13,56	13,58	17,97	11,02
RO	11,26	11,50	2,97	10,59	10,57	15,83	12,08	17,29	9,25
PI	10,61	5,18	6,34	5,09	11,07	7,84	12,89	18,09	18,36
AL	9,86	8,65	10,65	14,51	6,05	3,71	9,90	20,55	4,87
MG	6,43	9,39	8,13	4,15	7,19	5,10	7,52	5,04	4,93
PE	6,06	5,40	6,05	9,78	6,27	7,00	5,74	4,50	3,73
MT	6,03	3,79	5,25	6,24	3,24	1,77	4,82	3,94	19,16
Média		39,36	42,94	45,74	41,12	33,24	38,41	38,13	32,82

Fonte: (FERREIRA, 2021, p. 31).

Visto que os estados também recuaram em investimentos para a área da Assistência Social, repetindo uma tendência da União, por consequência os municípios serão afetados também na distribuição e aplicação de seus recursos. Estes entes administrativos possuem, segundo o artigo 53 da NOB/SUAS 2012, a obrigação de destinar recursos próprios para o cumprimento de suas responsabilidades na gestão do SUAS. Pela lei, cabe aos municípios especialmente:

I - custeio dos benefícios eventuais; II - cofinanciamento dos serviços, programas e projetos socioassistenciais sob sua gestão; III - atendimento às situações emergenciais; IV - execução dos projetos de enfrentamento da pobreza; V - provimento de infraestrutura necessária ao funcionamento do Conselho de Assistência Social Municipal ou do Distrito Federal (BRASIL, 2012c)

Percebe-se que os anseios por uma administração do SUAS de modo descentralizado e participativo esbarram na questão orçamentária especialmente. Pelos dados compilados até aqui, observa-se que a adoção de alguma medida nesse sentido depende das transferências de recursos da União e dos estados para os municípios. Contudo, como já visto anteriormente, os repasses da União estão cada vez mais comprometidos com o financiamento dos programas de transferências de renda e em volume menor para as demais necessidades do PNAS. Atrelado a isso, ainda se observa a baixa participação do cofinanciamento por parte dos estados, impossibilitando uma adequada proporcionalidade dos investimentos, que tende a não ocorrer de acordo com a capacidade fiscal de cada ente, “o que certamente compromete a estruturação e a qualidade dos serviços, benefícios, programas e

projetos ofertados pelos gestores locais” (QUEIROZ; COSTA, 2019, p. 38).

Trata-se de uma situação delicada para os municípios, tornando o processo de municipalização dos serviços, benefícios, programas e projetos do SUAS algo cada vez mais desafiador, impedindo a sua eficácia almejada. De modo que é possível perceber que na realidade, ao contrário da idealizada descentralização, a política de assistência social brasileira “está marcada por práticas centralizadas, genéricas e segmentadas, desarticuladas do conjunto proposto pelo sistema descentralizado e participativo e que engessou o Estado brasileiro para o investimento nas políticas sociais” (SANTANA *et al.*, 2022, p. 100).

Nesse cenário, observa-se que a população mais carente é que acaba sendo a mais prejudicada. Segundo dados do próprio governo, desde o ano de 2017, a extrema pobreza vem aumentando no país. Os dados que melhor ilustram a situação são preocupantes:

Em 2018, 65,89 milhões de habitantes estavam em situação de pobreza e extrema pobreza, representando 31,45% da população; por fim, em 2019 a pobreza e a extrema pobreza alcançaram um total de 65,29 milhões de brasileiros, significando que 30,94% da população estava nessa condição. Apesar dos dados mostrarem uma redução dos índices de pobreza e extrema pobreza, o quantitativo de pessoas sociovulneráveis é muito alto no país, o que escancara a frequente, permanente e “imexível” desigualdade social no Brasil (SANTANA *et al.*, 2022, p. 103).

Não é difícil perceber a estreita relação entre a acentuação da pobreza e da desigualdade social e os recentes cortes orçamentários na política de assistência social. A redução de recursos para a política socioassistencial “faz com que milhares de pessoas desempregadas e em condições de miserabilidade e extrema pobreza sejam submetidas às mais sórdidas formas de explorações e indignas condições de vida” (SANTANA *et al.*, 2022, p. 104). No próximo tópico será analisado como se estabelece a política de administração dos entes municipais.

2.3 A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA NO NÍVEL MUNICIPAL

Como observado por meio das diversas normativas já analisadas aqui, os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) destinados ao cofinanciamento da política de Assistência Social são organizados e transferidos de acordo com os serviços e ações de forma hierarquizada em níveis de proteção:

Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade. Avancemos mais um passo no detalhamento desta organização, para aproximarmos-nos do que é objeto desse cofinanciamento.

Já dissemos que no nível de Proteção Social Básica, as unidades de referência são os CRAS (Centros de Referência da Assistência Social). Coordenados pelo município e geralmente localizados em áreas caracterizadas por “maiores índices de vulnerabilidade e risco social” (MACHADO *et al.*, 2018, p. 18), voltam-se à proteção das famílias, com grande atenção às características e demandas do território de atuação. São oferecidos dois serviços: o de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). O PAIF consiste “no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida” (BRASIL, 2012a, p. 05). O SCFV atua sempre que há situações de vulnerabilidade e riscos sociais e tem por objetivo “prevenir tais questões, alcançando alternativas emancipatórias para o enfrentamento [...], reinserindo os usuários na convivência em sociedade, cujos os vínculos foram rompidos [...]” (NASCIMENTO *et al.*, 2019, p. 24).

A Proteção Social Especial de Média Complexidade engloba o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), voltado “para o atendimento especializado à família e indivíduos em situação de violação de direitos” (ANDRADE, 2019, p. 35–36). Também são oferecidos, nesse nível de proteção, o Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Esses três serviços possuem como unidades de referência o CREAS (Centro de Referência Especializado da Assistência Social), “uma unidade pública da política de Assistência Social onde são atendidas famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados”(MACHADO *et al.*, 2018, p. 19–20).

É possível, assim, compreender a distinção entre CRAS e CREAS, em sua funcionalidade. O CRAS é responsável pela prevenção de situações de vulnerabilidade social e risco nos territórios, enquanto o CREAS trata das consequências e acompanha as famílias e indivíduos que já tiveram seus direitos violados. Outro serviço importante que está englobado na Proteção de Média

Complexidade é o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Esse serviço é prestado pelos espaços conhecidos como Centros POP, espaços “de referência para o convívio grupal, social e o desenvolvimento de relações de solidariedade, afetividade e respeito visando o alcance da autonomia, estimulando, além disso, a organização, a mobilização e a participação social” (MACHADO *et al.*, 2018, p. 20).

A Proteção Social Especial de alta complexidade abrange o Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes que funcionam em Abrigo Institucional ou nas chamadas “Casas lar”. O abrigo institucional oferece “acolhimento, cuidado e espaço de desenvolvimento para grupos de crianças e adolescentes em situação de abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função [...]” (BRASIL, 2012b, p. 29). Já a Casa-lar é uma modalidade de serviço que funciona em unidades residenciais, “nas quais pelo menos uma pessoa ou casal trabalha como cuidador(a) / educador(a) residente – em uma casa que não é a sua – prestando cuidados a um grupo de crianças e adolescentes sob medida protetiva de abrigo, (BRASIL, 2012b, p. 39).

Na Proteção Especial de Alta Complexidade também estão contidos o Serviço de Acolhimento Institucional para pessoas em situação de rua, que podem ser acolhidos em abrigos ou nas chamadas casas de passagem. Para o acolhimento de jovens e adultos com deficiência e situação de dependência química, existem as chamadas residências inclusivas que são unidades de acolhimento, inseridas na comunidade, destinadas “a jovens e adultos com deficiência, cujos vínculos familiares estejam rompidos ou fragilizados que não dispõem de condições de autosustentabilidade, de retaguarda familiar temporária ou permanente [...]” (MACHADO *et al.*, 2018, p. 38). Ainda se encontram incluídos como Proteção de Alta complexidade, o Serviço de proteção social especial em situações de calamidades públicas e emergências.

Mesmo que de modo geral, essa apresentação é importante para sugerir a dimensão e abrangência dos problemas alcançados pela política de Assistência nos municípios. Tendo isso em mente, é importante apresentar dados que abordem como os municípios estão respondendo a essas demandas, especialmente mediante o movimento de desfinanciamento que se intensificou após a aprovação da PEC 95/2016. Nesse sentido, fica claro que a descentralização da política de Assistência

Social que vem se operacionalizando por meio da divisão de responsabilidades acaba por sobrecarregá-los. Assim,

A emergência do município como um ator privilegiado não se deu em uma divisão de responsabilidades com a União e os estados que pudessem ser expressas em laços de solidariedade que lhes garantissem apoio financeiro e técnico em tempo e volume necessários para a implementação dos serviços, programas e projetos socioassistenciais (DELGADO, 2019, p. 06).

Não há como negar que, ao longo das últimas décadas, houve um considerável aumento da oferta de mecanismos necessários para a implementação de políticas de Assistência Social, inclusive nos pequenos municípios. Aliás, com uma olhada breve acerca de sua composição populacional, é possível perceber que dos 5.570 municípios no país, 68,4% possuem menos de 20.000 habitantes, dado importante “para pensar a forma como os municípios de pequeno porte, que são maioria, organizam sua economia e conseqüentemente a distribuição de serviços públicos à população” (DELGADO, 2019, p. 07).

As limitações orçamentárias se constituem o maior problema para esses municípios de pequeno porte. O caráter descentralizado da política de Assistência Social pensado para o SUAS não foi suficiente para garantir o equilíbrio e a constância dos repasses da União e dos estados para os municípios. A desigualdade já se inicia na própria distribuição dos recursos tributários: a carga tributária do país encontra-se em torno de 33% do Produto Interno Bruto, mas sua distribuição é bastante desequilibrada, sendo que “cerca de 68% dela está concentrada na União; 28% nos estados e 4% nos municípios. Os recursos permanecem extremamente concentrados e centralizados, contrariando a orientação constitucional da descentralização” (SILVA; CAMPOS; BERWIG, 2019, p. 08).

Atrelada ao problema de gestão dos fundos, a maior dificuldade dos municípios é com os valores destinados e altos custos de manutenção dos programas, projetos e serviços realizados. Mesmo com todas as limitações orçamentárias, os dados apresentados são dignos de comemoração, pois em 2016, alcançou-se a marca de “8.240 CRAS em 5.225 municípios, com uma cobertura territorial de cerca de 93,8%. Além dos CRAS, destaca-se a criação dos CREAS, partindo de 982 unidades em 2008 para o total de 2.521 unidades em 2.201 municípios do país em 2016” (TEIXEIRA; COSTA, 2022, p. 79).

No entanto, é sobre os municípios que as despesas pesam mais. É verdade

que as despesas aumentaram em todas as esferas, mas “são os municípios os entes que aportaram maior volume de recursos para o financiamento das demais ações, principalmente os serviços continuados” (TEIXEIRA; COSTA, 2022, p. 80). Ou seja, fica comprovado que são os municípios que assumem a maior parte dos custos de manutenção da rede de serviços em suas localidades. Essa situação se agrava após o processo de desfinanciamento do SUAS, em virtude da promulgação da Emenda Constitucional nº95/2016, e com a edição do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2019, que “previa a disponibilidade de R\$ 30,899 bilhões para a área, reduzindo o orçamento da Assistência Social em 49,46% em relação à proposta aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) [...]” (SILVA; CAMPOS; BERWIG, 2019, p. 12).

No período posterior à adoção da Emenda, é possível observar pela tabela 4, abaixo, que houve crescimento da despesa total pela União de 2017 para 2019 em 6% e em 3% para os municípios.

Tabela 4 - Evolução da despesa na função orçamentária Assistência Social nos três entes federados de 2013 a 2019 (em R\$ bilhões)

Entes Federados	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variação 2017 a 2019
União	121,4	125,4	125,8	123,9	122,8	129,2	130,1	6%
Estados	10,2	8,5	10,1	8,0	8,1	8,1	7,3	-9%
Municípios	22,8	21,6	22,9	21,4	22,1	25,0	22,8	3%

Fonte: (TEIXEIRA; COSTA, 2022, p. 85)

Nada leva a crer que os estados terão como auxiliar os municípios com mais recursos, pois muitos deles se encontram em regime de ajuste fiscal em razão das dívidas desses estados para com a União. Ou seja, a tendência é que o município continue a ser o grande responsável pela política de Assistência Social. E “como o município já cumpre este papel, ele irá exercê-lo alegando a ‘escassez’ de recursos e terceirizando o mínimo que irá realizar, repassando para a ‘rede de voluntariado e de solidariedade’ o atendimento” (SILVA; CAMPOS; BERWIG, 2019, p. 13). Cenário que justifica falar, como mencionado, em risco de refilantropização que vem marcando a Assistência Social, na história recente da área.

Dentro desse quadro, embora a maior parte dos municípios já tenha

implementado Fundos Municipais e a legislação seja bastante assertiva quanto a quem cabe gerir seus recursos – secretário ou técnico da Assistência –, é mais frequente que essa função seja desempenhada pelos prefeitos ou funcionários que lhes são próximos. Assim, sobre os fundos, resta registrar que:

mesmo estando presente(s) em 97,7% dos municípios brasileiros no ano de 2009, em 47,6% deles o prefeito era o ordenador de despesas do fundo. Em 42,6% dos municípios, a ordenação das despesas é feita pelo secretário ou técnico da assistência social, e em 7,5% é realizada por secretário ou técnico de outra área. Ou seja, em 55,1% dos municípios que contavam com um fundo de assistência em 2009, o ordenador de despesas não era o secretário ou técnico especializado da área. Apesar de ser um percentual menor que os 65,7% encontrados em 2005, ainda é um número preocupante (MESQUITA; MARTINS; CRUZ, 2012, p. 17).

2.5 PAPEL DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO SERVIÇO SOCIAL

Os municípios terão que exercer com responsabilidade o compromisso de serem mantenedores maiores das políticas públicas desse setor. E, nesse sentido, é necessário endossar a importância da atuação dos Conselhos Municipais de Assistência Social e dos próprios profissionais do Serviço Social. A origem dos Conselhos gestores de políticas públicas remete às décadas de 1970 e 1980 como forma de luta e de organização dos movimentos sociais no combate ao regime ditatorial em vigor no país. Nesse sentido, esses Conselhos se caracterizam como instrumentos “de representação da sociedade civil e da sociedade política [...] Eles atuam de forma mediadora, estabelecendo um amplo diálogo entre a população e o Estado acerca das decisões que impactam na vida dos cidadãos” (SILVA *et al.*, 2018, p. 05).

Com a promulgação da Constituição de 1988, esses movimentos foram incentivados e ganharam força, fazendo com que a participação popular na gestão pública ganhasse um novo caráter no Brasil. Desse modo, “nessa mesma época surgiam então os Conselhos de direitos, legalmente constituídos em todos os níveis de governos e em diversas áreas da administração pública” (SILVA *et al.*, 2018, p. 06). Assim, os Conselhos estão previstos pela legislação em âmbito nacional, estadual e municipal.

Os Conselhos são, portanto, “mecanismos legais e institucionais de controle

social da política do Brasil, são espaços democráticos de decisão e participação na construção de políticas públicas de forma deliberativa” (SANTOS, 2019, p. 09). Os Conselhos são caracterizados, de modo geral, por serem paritários, isto é, possuem a mesma quantidade de membros advindos do poder público e da sociedade civil. Os representantes do governo são via de regra, pessoas que já ocuparam cargos na administração pública e são indicados. Já os cargos de representação da sociedade civil são ocupados por meio de eleição.

A paridade visa garantir uma representação ampla e democrática de modo a não transformar o Conselho em um órgão de governo, pois eles são de fato, “espaços públicos plurais, nos quais representantes da sociedade e do Estado, disputam, negociam e, ao mesmo tempo, compartilham a responsabilidade pela produção de políticas pública, em áreas específicas” (SILVA *et al.*, 2018, p. 06). No âmbito específico da Assistência Social, o Conselho Nacional de Assistência Social é instituído a partir da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, e se define como “órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social” (FERREIRA, 2018, p. 17).

A NOB/SUAS 2012, ao tratar da importância do Conselho para a Assistência Social, lhe confere mecanismos operacionais, de modo que os Conselhos de Assistência Social têm como principais atribuições, competências e funcionamento, conforme se observa nos artigos 85 e 86 da referida normativa:

Art. 85. Incumbe aos Conselhos de Assistência Social exercer o controle e a fiscalização dos Fundos de Assistência Social, mediante: I - aprovação da proposta orçamentária; II - acompanhamento da execução orçamentária e financeira, de acordo com a periodicidade prevista na Lei de instituição do Fundo ou em seu Decreto de regulamentação, observando o calendário elaborado pelos respectivos conselhos; III - análise e deliberação acerca da respectiva prestação de contas.

Art. 86. No controle do financiamento, os Conselhos de Assistência Social devem observar: I - o montante e as fontes de financiamento dos recursos destinados à assistência social e sua correspondência às demandas; II - os valores de cofinanciamento da política de assistência social em nível local; III - a compatibilidade entre a aplicação dos recursos e o Plano de Assistência Social; IV - os critérios de partilha e de transferência dos recursos; V - a estrutura e a organização do orçamento da assistência social e do fundo de assistência social, sendo este na forma de unidade orçamentária, e a ordenação de despesas deste fundo em âmbito local; VI - a definição e aferição de padrões e indicadores de qualidade na prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais e os investimentos em gestão que favoreçam seu incremento; VII - a correspondência entre as funções de gestão de cada ente federativo e a

destinação orçamentária; VIII - a avaliação de saldos financeiros e sua implicação na oferta dos serviços e em sua qualidade; IX - a apreciação dos instrumentos, documentos e sistemas de informações para a prestação de contas relativas aos recursos destinados à assistência social; X - a aplicação dos recursos transferidos como incentivos de gestão do SUAS e do Programa Bolsa Família e a sua integração aos serviços; XI - a avaliação da qualidade dos serviços e das necessidades de investimento nessa área; XII - a aprovação do plano de aplicação dos recursos destinados às ações finalísticas da assistência social e o resultado dessa aplicação; XIII - o acompanhamento da execução dos recursos pela rede prestadora de serviços socioassistenciais, no âmbito governamental e não governamental, com vistas ao alcance dos padrões de qualidade estabelecidos em diretrizes, pactos e deliberações das Conferências e demais instâncias do SUAS (BRASIL, 2012c).

O mandato dos Conselheiros é de dois anos e eles não são remunerados para exercerem tais funções. Trata-se, assim, de espaços nos quais a sociedade pode se fazer presente no que de fato venha ser prioridade na agenda política, assim como “o acompanhamento de todos os processos desenvolvidos na Assistência Social, promovendo o controle da política pública e uma busca constante de melhorias de acordo com as demandas da população” (ARAÚJO; CARVALHO, 2018, p. 06).

Nessa mesma direção, a LOAS também traz, em seu artigo 16, a necessidade de se constituir Conselhos de Assistência Social em instâncias deliberativas do sistema descentralizado participativo, originando assim os Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social. Importante destacar, na atuação dos Conselhos, “as suas deliberações transformadas em resoluções, que indica o ponto de vista do conselho sobre determinado assunto debatido em plenária” (SILVA *et al.*, 2018, p. 07).

Fica evidente, portanto, que a instituição de Conselhos de Assistência Social nos municípios pode vir a “fortalecer a capacidade da sociedade de controlar os mecanismos e critérios do uso dos recursos públicos, e como consequência, sejam mais democráticas as decisões de contribuição do bem-estar social” (SILVA *et al.*, 2018, p. 07). A atuação do CMAS deve ser analisada sob a perspectiva da efetivação “da democracia participativa e o enfrentamento das desigualdades sociais, pois enquanto espaços públicos de participação têm a possibilidade de conferir uma relação horizontal entre Estado e sociedade civil” (ARAÚJO; CARVALHO, 2018, p. 05).

No entanto, sabe-se que na realidade, especialmente dos municípios com pequena população, a representatividade democrática nos Conselhos não ocorre como deveria, em razão do peso que o “mandonismo local” ainda exerce nessas localidades. Nos pequenos municípios, é possível verificar “um desconhecimento

quase absoluto por parte dos conselheiros de direitos de qual seria a sua função” (ARAÚJO; CARVALHO, 2018, p. 7). Como os representantes públicos são nomeados pelo executivo, os critérios dessa indicação por vezes não seguem conhecimento da política, o compromisso com a efetivação da cidadania. O mesmo pode ocorrer no âmbito da sociedade civil, cujos escolhidos nem sempre possuem a qualificação técnica necessária para atuar na política de assistência social.

Nesse sentido, é importante ressaltar a atuação do profissional assistente social no Conselho Municipal de Assistência Social, compreendendo a importância da profissão nesses espaços institucionais de participação e mobilização social. Pois à medida que as políticas de Assistência Social têm adquirido mais tecnicidade, requer profissionais adequados à sua execução. Assim, para uma intervenção qualificada dessa política, a importância do Assistente Social se compreende na perspectiva de

Ampliação e consolidação da cidadania, considerada tarefa primordial de toda sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis, sociais e políticos das classes trabalhadoras; Defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida e o posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática (SANTOS; MACHADO; SILVA, 2017, p. 07).

Percebe-se assim que o profissional Assistente Social pode contribuir com o Conselho Municipal de Assistência Social por meio dessa atuação qualificada. Inúmeros desafios são postos a esses profissionais, assim como é vasta a gama de possibilidades de ação. Elas incluem inclusive a compreensão da realidade em que atua, para intervir de forma competente na elaboração e gestão de novos projetos sociais. De todo o exposto até aqui é importante ainda refletir sobre o sentido da atuação do Assistente Social frente aos desafios trazidos pelo atual modelo de gestão estatal, inclusive em relação ao racismo institucional que ocorre toda vez que determinada instituição “não oferece acesso qualificado às pessoas em virtude de sua origem étnico-racial, da cor da sua pele ou cultura” (EURICO, 2013, p. 300). E é justamente no âmbito da defesa desses direitos que deve atuar o Serviço Social. Nesse sentido, “faz-se necessária a apreensão crítica acerca dessa realidade e a apropriação de conhecimentos sobre o fenômeno do racismo e de suas diversas expressões na vida social” (CFESS, 2016, p. 16). Trata-se, portanto, de um movimento complexo que se construirá ao longo das décadas acompanhando as conjunturas

históricas que acontecerão no país.

Em um contexto bastante regressivo de política social, têm-se observado a desestruturação dos direitos fundamentais. Esse cenário desafiador pode na verdade, contribuir para a uma melhor compreensão do significado social que a profissão traz em si, conforme defende a Assistente Social e pesquisadora Maria Carmelita Yazbek (2020, p. 295) que o significado social da profissão só pode ser compreendido por meio de sua inserção na sociedade, ou seja,

a análise da profissão, de suas demandas e atribuições, em si mesmas não permite desvendar a lógica no interior da qual ela ganha sentido. Assim sendo, é preciso ultrapassar a análise do Serviço Social em si mesmo para situá-lo no contexto de relações mais amplas que constituem a sociedade capitalista, particularmente, no âmbito das respostas que esta sociedade e o Estado, pela mediação das Políticas Sociais, constroem, frente à questão social¹ e às suas manifestações, em múltiplas dimensões.

Comungando do mesmo pensamento de Yasbek, se encontram as também pesquisadoras Behring e Boschetti especialmente na obra *Política Social: fundamentos e história* (2006). As autoras entendem que o Serviço Social nos tempos atuais deve procurar desenvolver um projeto ético-político que se empenhe em ampliar e consolidar os direitos. Nesse sentido, cabe ao Serviço Social “qualificar e precisar a concepção de direitos, cidadania e política social e pressupõe discutir os limites e as possibilidades dos direitos [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 194).

Desse modo, uma política de Assistência Social e uma atuação profissional efetiva devem conjuntamente ser compreendidas como integrantes do Estado Social, tornando-se centros de difusão dos direitos atuando em uma função de mediação

[...] para questionar os mecanismos de conformação à ordem da superexploração e da destruição de direitos. Mais do que ser mistificada e se mistificar como proteção capaz de reduzir as desigualdades estruturais a partir do trato pontual de programas destinados fragmentadamente a indivíduos, grupos e famílias (como se não classes sociais em permanente conflito e disputa), pode assumir a tarefa de contestar esses mitos e ser espaço de formação política e consciência crítica. Mais do que se colocar a tarefa de empoderamento individual e redução de vulnerabilidades psicologizadas dos indivíduos, pode ser espaço de socialização de informação crítica, de fomento à organização participativa dos usuários em movimentos coletivos e de defesa ampla dos direitos sociais. Mais do que Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) focalizados nas bordas limítrofes das expressões da questão social, podem ser centros difusores de direitos e de mobilização social. Explorar as contradições requer evidências e fazer delas potencialidades de luta e não encobri-las com pactos de sujeição (BOSCHETTI, 2016, p. 27).

Observa-se assim, que as autoras mencionadas, assim como boa parte da produção acadêmica acerca dessa temática na atualidade, endossam o entendimento de que a Assistência Social tem o desafio no tempo presente de atuar em defesa da cidadania que na verdade já se constitui uma linha de atuação do Serviço Social especialmente nas últimas décadas após a promulgação da Constituição de 1988 e consequente consolidação do SUAS. Dessa maneira, a fim de que se evite o retrocesso nas históricas conquistas já alcançadas e que tornaram possível à categoria profissional alçar uma posição de resistência ao pensamento conservador e que “precisam ser constantemente traduzidos e concretizados por meio de mediações que se realizam cotidianamente nos espaços de intervenção profissional na reafirmação de direitos que, sabemos, não podem se esgotar na cidadania burguesa” (BOSCHETTI, 2017, p. 68)

Cabe ao Serviço Social assim como às Políticas Públicas de Assistência Social romperem com o ciclo histórico e vicioso presente nas estruturas sociais que geram diversas formas de exploração e opressão e cooperaram em vista da emancipação dos sujeitos, da salvaguarda dos direitos fundamentais. Um esforço que se expressa por meio de ações políticas que abarcam várias dimensões especialmente no interior “dos espaços institucionais e especialmente no contexto das lutas sociais. Seja no tempo miúdo do cotidiano, por dentro dos espaços institucionais onde atuamos, politizando nossas iniciativas, buscando novas práticas, buscando espaços a ocupar [...]” (YAZBEK, 2020, p. 304). No próximo capítulo, será analisado como esses desafios estão presentes no cotidiano de atuação de gestora municipal da Assistência Social em um município de pequeno porte no interior do estado de São Paulo.

III A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIOS DE LAVRINHAS/SP: RELAÇÃO CONFLITUOSA ENTRE GESTÃO E POLÍTICA

Este capítulo, ao aproximar questões colocadas nos anteriores do contexto de um município de pequeno porte, no interior paulista – o município de Lavrinhas –, acrescenta uma particularidade que é importante afirmar e justificar: trata-se da elaboração e análise de minha própria experiência como gestora nesta localidade.

A reflexão em primeira pessoa se fundamenta pela observação de que, sem prejuízo para a importância dos avanços da ciência da gestão pública, essa mesma gestão vem sendo tomada, cada vez mais, como objeto de outras disciplinas. Sendo a Antropologia uma delas (LIMA, 2012), as possibilidades abertas pelas transformações no que se entende como “método etnográfico” beneficiam esta dissertação, pois permitem que registros de dada experiência (desde a memória até documentos) componham uma reflexão teórica, com apoio da bibliografia e do acúmulo de conhecimento por pesquisas anteriores, sobre os temas tratados aqui. É este o caso.

Assim, o capítulo começa com uma breve apresentação do município de Lavrinhas, parte para uma contextualização das questões relativas à gestão orçamentária de sua política de Assistência Social e, finalmente, apresenta o que entendemos serem pontos que sintetizam dificuldades postas à consolidação da Assistência Social como política pública, no que tange ao emprego de recursos financeiros, no contexto local (AGUIAR, 2012, n.p)

3.1 O MUNICÍPIO DE LAVRINHAS

O município de Lavrinhas está localizado no extremo leste do estado de São Paulo, em uma região conhecida como Vale do Paraíba. Faz limite com o município mineiro de Passa Quatro e com as cidades de Cruzeiro, Queluz e Silveiras, no estado de São Paulo. São muito escassas as informações acerca da história da cidade, mas estima-se que em 1828 se tenha sido iniciado o povoamento na região, em torno de uma capela dedicada a São Francisco de Paula. Em 1873, o proprietário da chamada Fazenda Lavrinhas doa terras, para que ali passasse a Estrada de Ferro Dom Pedro II, necessária para o embarque do café. Assim, “nos anos finais do Império, as estradas de ferro passam a ser a principal indústria brasileira do período, cuja

característica fundamental era a manutenção da monocultura de exportação do café” (SABESP, 2018, p. 7).

O pequeno povoamento torna-se, desta maneira, parte do complexo cafeeiro, destacando-se, no sistema de produção agroexportador. O povoado é elevado à categoria de vila em 1888, no entanto, se efetiva como tal somente em 1944. Atualmente, o município conta com uma população estimada em pouco mais de 7 mil habitantes, dos quais 93,88% residem na área urbana. Já quanto ao Índice de Desenvolvimento Urbano (IDH), Lavrinhas alcançou o índice de “0,729, em 2010, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto [...]. Um dos fatores que contribui para esse valor é a longevidade com índice de 0,823, seguida de Educação, com índice de 0,707, e de Renda, com índice de 0,665” (SABESP, 2018, p. 12).

Dados do IBGE para 2016 registraram taxa de mortalidade infantil de 30,93 óbitos para cada 1000 nascidos vivos, o que colocava o município com índices maiores que a média estadual, de 12,58 para cada 1000 nascidos vivos.

Com relação à expectativa de vida, Lavrinhas apresenta população idosa, equivalente a 11, 69% do total. No âmbito da saúde pública, Lavrinhas possui duas equipes do Programa Saúde na Família (PSF) e cinco Unidades Básicas de Saúde (UBS), mas não possui clínicas, hospital, nem leitos de internação.

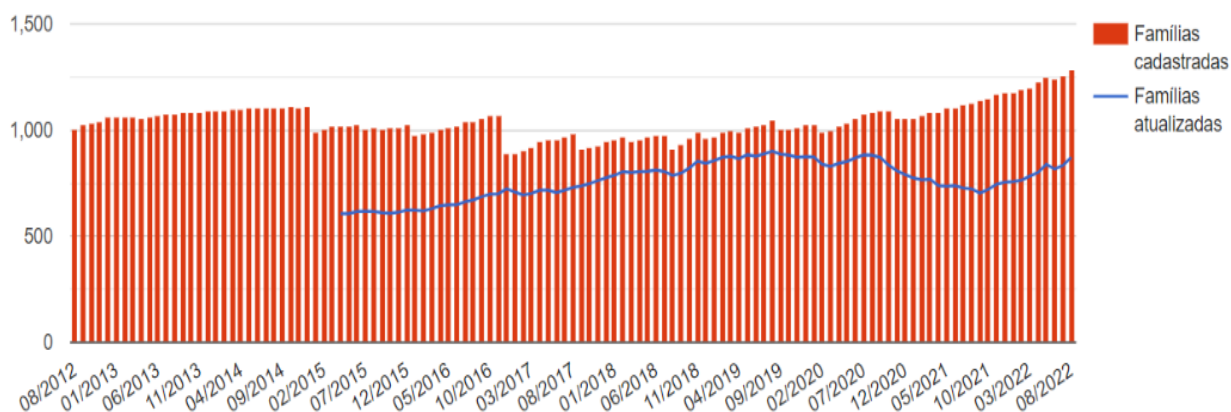
Os índices educacionais do município são preocupantes. Consulta à Plataforma SEADE, do governo do estado de São Paulo, permite visualizar que Lavrinhas não alcançou os índices desejáveis nas notas do IDEB, nos anos de 2019 e de 2021. Por meio da análise desses índices é possível entender a razão pela qual, no chamado Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), Lavrinhas se encontra no grupo 5, que representa “os municípios mais desfavorecidos do estado, tanto em riqueza como em indicadores sociais” (PREFEITURA DE LAVRINHAS, 2019, p. 16).

São altos os índices de vulnerabilidade social no município. Dados levantados em 2010 revelam que “a renda domiciliar média era de R\$1.520, (3 salários mínimos), sendo que em 34% dos domicílios não ultrapassava meio salário mínimo per capita” (SABESP, 2018, p. 42). Passados cinco anos, em 2015, o que se observa é que houve uma redução média de 33,28% da renda das famílias. Esse mesmo relatório aponta ainda dados referentes à situação de trabalho e renda da população. Estima-se que “55% da população diretamente beneficiada com o programa trabalham, 44% dos

chefes de família são aposentados e 8,33% não trabalham, mas procuram por emprego, 7% são donas de casa e 2% estão desempregados, 10% são estudantes”(SABESP, 2018, p. 44–45).

No âmbito da Assistência Social propriamente, há de se considerar que os dados também indicam necessidade de atenção. Segundo informações do Ministério da Cidadania, isto é, um órgão do próprio Governo Federal, o município de Lavrinhas, possui nesse corrente ano, um total de 1.286 famílias cadastradas no CadÚnico e, desse universo, 712 – o que corresponde a 55% – vivem em situação de extrema pobreza. Os dados revelam um aumento crescente de famílias cadastradas no Cadastro Único, especialmente a partir do ano de 2020, em virtude da crise econômica agravada pela pandemia da COVID-19. Conforme se pode observar pelo gráfico 1:

Gráfico 1 – Evolução famílias cadastradas no CadÚnico (2012-2022)



Fonte: <http://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php#>

A estrutura da Assistência Social no município de Lavrinhas é bastante simples, visto que o município dispõe somente de uma unidade do CRAS e não possui CREAS nem CAPS. Quando se atendia casos que necessitavam dos serviços desses centros, era necessário encaminhá-los à cidade vizinha, Cruzeiro. Esses dados revelam a necessidade de questionar e de reforçar a efetivação das políticas sociais nesse município que assim como os demais municípios pequenos e interioranos no Brasil enfrentam problemas semelhantes. Há nesses municípios uma clara demanda por Políticas Públicas de Assistência Social que visem garantir os direitos fundamentais salvaguardados legalmente para todos os cidadãos

3.2 A GESTÃO E POLÍTICA LOCAL EM LAVRINHAS

Como apontado anteriormente, os recursos financeiros geridos no nível municipal são, em sua maioria, insuficientes para manter o atendimento mínimo das necessidades da população. Assim, “os baixíssimos investimentos fizeram acumular defasagem e ausência de quase tudo [...] As demandas estão acima da possibilidade de cobertura das equipes de referência” (SILVA, 2012, p. 285). Esses problemas devem-se, em parte, como também já mencionado, ao fato de que as novas legislações constituíram o município como ator privilegiado, na gestão orçamentária da Assistência Social. Nesse processo, não ocorre uma justa divisão de responsabilidades com a União e os estados que, de modo solidário, “lhes garantissem apoio financeiro e técnico em tempo e volume necessários para a implementação dos serviços, programas e projetos socioassistenciais” (DELGADO, 2018, p. 69).

Concedida autonomia aos municípios, estes poderiam aderir ou não ao oferecimento de serviços definidos como parte da política nacional. A maioria opta pela adesão, no entanto, não há o devido planejamento para tal. Ou seja, considerando o processo de distribuição de ações e recursos financeiros para tal, o processo de municipalização não deveria implicar “apenas no repasse de recursos financeiros, mas também na realocação do poder no âmbito local, tanto na partilha das responsabilidades, quanto na abertura de canais de participação mais próximos dos cidadãos, como no caso dos conselhos” (BARRETO; FERES, 2021, p. 174). O que ocorre de fato é que as políticas públicas são pensadas sem que o gestor da Assistência Social e ordenador da despesa, que consiste basicamente no Secretário Municipal, deva levar em consideração a necessidade de inserir essas ações no orçamento público. No caso de Lavrinhas, eu, como secretária, era a mesmo tempo, gestora e ordenadora da despesa, mas nem sempre minha palavra era necessariamente levada em consideração sobre determinado ponto em discussão. Ou seja, não havia um encaixe entre a vontade do gestor municipal e os esforços realizados para restringi-lo.

Por isso, é indispensável que os secretários e lideranças nessa área possuam também conhecimento em gestão pública, ainda que básicos. Entendam que o orçamento público consiste em “um instrumento de planejamento das ações estatais, de ação política e de intervenção econômica que deve abarcar todas as políticas

públicas a serem executadas no período de um ano” (BRASIL, 2013a, p. 6). O chefe do executivo municipal deve elaborar uma proposta orçamentária, na qual se estabelecem os referenciais monetários estabelecidos pelo governo, para cada órgão. O orçamento deve expressar as reais necessidades do município para todas as políticas públicas, inclusive para a Assistência Social.

Por sua vez, o gestor deve articular as ações da política de Assistência aos devidos instrumentos de planejamento. Assim, inicialmente, é necessário que a proposta orçamentária da pasta esteja em consonância com a legislação em vigor, especialmente o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Além destes, no âmbito da Assistência, o Plano Municipal de Assistência Social também se constitui como importante instrumento de planejamento, na medida em que define parâmetros que norteiam e regulam a execução das políticas. No que se refere ao repasse de recursos, o Plano é igualmente fundamental. Elaborado anualmente, ele também tem a função de “ordenar o lançamento e validar as informações necessárias ao início ou à continuidade da transferência regular automática de recursos do cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais aos outros entes” (SOUZA; RIBEIRO, 2020, p. 35). Como dissemos, nem todos os municípios possuem plano municipal, sendo o caso, inclusive, de Lavrinhas. No entanto, por sua importância, tem se tornado uma exigência do governo federal, aos municípios, a elaboração de Planos Municipais de Assistência Social.

Avançando para o âmbito da execução dos recursos, a grande dificuldade indicada na bibliografia, e verificada também em Lavrinhas, diz respeito à falta de correspondência entre os objetivos definidos na política de Assistência e os serviços e a atuação nos municípios. As diretrizes estabelecidas quanto ao financiamento por meio de fundos, por exemplo, não foram suficientes para sanar um paralelismo de ações na Assistência Social de modo que há, “em muitos municípios, uma desarticulação com os objetivos da política de Assistência Social em grande parte do que é realizado. [...] Há uma repetição piorada do mesmo que é realizado há anos. Os serviços são pulverizados e oferecidos indistintamente [...]” (SILVA, 2012, p. 287). Parte desse problema pode ser entendido a partir da criação de fundos paralelos que são instituídos em nível estadual e municipal. É o caso por exemplo do “Fundo de Solidariedade” que existe no estado de São Paulo.

Esses fundos, ou melhor, a gestão dos mesmos, por vezes não se pauta na lógica defendida pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS). O grande desafio dos gestores municipais

[...] é equacionar a autonomia que os entes possuem de criar e operacionalizar fundos paralelos, em contraponto à execução e ao desenho de um sistema único, com objetivos e prioridades comuns. Os recursos executados por meio dos fundos paralelos não passam pelo crivo do controle social. Em alguns casos, esses fundos trazem novamente a lógica assistencialista, de descontinuidade e pulverização das ações, centralização tecnocrática, fragmentação institucional, dentre outros aspectos negativos. Além disso, os fundos paralelos dificultam o controle sobre os gastos de recursos e a transparência (BRASIL, 2013a, p. 76).

É preciso destacar que recentemente a Portaria MC 580/2020 revogou a última portaria em vigor até então, que era de 2018, e dispõe da regulamentação sobre as transferências de recursos pelo Ministério da Cidadania, na modalidade fundo a fundo, oriundos de emenda parlamentar, de programação orçamentária própria e outros que vierem a ser indicados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Essa portaria incide do ponto de vista prático quanto à

[...] obrigatoriedade de se respeitar a lista anexa a ela, para a aquisição de veículos, equipamentos e materiais permanentes com recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social, devendo também ser observada a obrigatoriedade de vinculação entre a finalidade do recurso no âmbito de cada programa, projeto ou bloco de financiamento dos serviços (SOUZA; RIBEIRO, 2020, p. 41).

Assim, a normativa permite aos gestores municipais a aquisição de equipamentos e materiais permanentes por meio da utilização desses recursos desde que sejam respeitadas a finalidade dentro de cada programa e a obrigatoriedade de vinculação entre a aplicação do recurso e a aquisição dos bens.

Na verificação e fiscalização da compatibilidade entre o emprego dos recursos financeiros, objetivos da política e as ações realizadas, sem esquecer as demandas da população, aparece a figura do Conselho Municipal de Assistência Social, especialmente quando envolvem recursos dos estados e União. O problema que deve nortear a ação dessa entidade deve ser: O município cumpre as condições estabelecidas para receber recursos financeiros dos demais entes? As normativas legais indicam que condições o município deve cumprir para a recepção desses recursos, o que desencadeia outra interrogação importante por parte do Conselho:

Como saber se as obrigações foram cumpridas? (BRASIL, 2013b).

Um segundo questionamento que envolve o processo de fiscalização consiste em saber se o Plano de Ação Municipal elaborado pelo órgão gestor municipal e lançado no Portal do SUAS está de acordo com as orientações do Ministério do Cidadania. O terceiro passo consiste em saber se o município aplicou corretamente os recursos que compõem o Fundo (BRASIL, 2013b)

Por fim, cabe ainda ao CMAS verificar se o município divulgou para a comunidade local, os benefícios, os serviços, os programas, os projetos assistenciais e os recursos disponibilizados pelo poder público. Medida essa que evidencia a necessidade de uma cuidadosa prestação de contas que devem ser realizadas

por meio do demonstrativo sintético anual de execução físico-financeira, contido no sistema informatizado SuasWeb, cujos dados deverão ser lançados pelos gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal e submetidos à manifestação do Conselho de Assistência Social competente, quanto ao cumprimento das finalidades dos recursos (SOUZA; RIBEIRO, 2020, p. 48).

3.3 OS DESAFIOS DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA LOCAL

No capítulo 2, apontamos o problema do subfinanciamento crônico a que a política de Assistência Social é submetida no Brasil, bem como as consequências negativas dele decorrente. No município de Lavrinhas, entretanto, observamos, ao final de 12 meses, a existência de um saldo positivo, isto é, o gasto de recursos financeiros havia sido menor do que o estabelecido no Orçamento Anual elaborado pelo Município e aprovado na Câmara Municipal. Esse fato aparentemente banal organiza inúmeros elementos que configuram os principais desafios à boa gestão orçamentária, definida em termos que vão desde o respeito e atendimento às demandas do público atendido pela política da Assistência, até a utilização de critérios técnicos para otimização de recursos escassos.

Embora apareçam entrelaçados na realidade, organizamos elementos de nossa observação em torno de três fatores explicativos: a falta de capacitação/conhecimento, as relações de dependência/clientelismo, a falta de capacidade institucional na relação entre os diferentes níveis da gestão.

3.3.1 Falta de capacitação/conhecimento

Nascida no Rio de Janeiro, ingressei na Assistência Social de Lavrinhas, por meio de concurso público, sem nenhuma ligação prévia com o município. Na qualidade de servidora, fui convocada com a incumbência de solucionar um problema, apontado pelo Ministério Público, referente a uma distribuição excessiva de cestas básicas. Aqui, cabe delinear brevemente o panorama político no qual eu me encontrava ao chegar ao município. No pleito eleitoral municipal de outubro de 2016 é eleito, para o cargo de chefe do executivo municipal, o médico Dr. Sérgio Ruggeri de Melo filiado ao PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e, como vice, José Benedito da Silva, do mesmo partido. No início da gestão, o prefeito contava com a maioria de apoio entre os vereadores na Câmara Municipal. Abaixo, a figura 01 mostra os nove vereadores eleitos na gestão 2017-2021.

Figura 01: Relação dos vereadores eleitos no município de Lavrinhas (2017-2020)



Parlamentar	Partido	Ativo?	Titular?
 Aparecida Rocha Stegaglia de Souza	MDB	Sim	Sim
 Domingos Sávio Giovani	PTB	Sim	Sim
 Geraldo Eletricista	PSB	Sim	Sim
 José Cleber da Silva Júnior	PSDB	Sim	Sim
 Marcos Vinícius Franqueira Garcia	PSD	Sim	Sim
 Moisés	PSD	Sim	Sim
 Mário Fábio dos Santos Fonseca	PSD	Sim	Sim
 Naldinho	REPUBLICANOS	Sim	Sim
 Ocimar	DEM	Sim	Sim

Fonte: <https://sapl.lavrinhas.sp.leg.br/parlamentar/>

Após certo período, alguns acontecimentos estremeceram a aliança entre o prefeito e o vice. Por motivos que desconheço, ela se rompeu. Essa ruptura acabou

por atingir o apoio dos vereadores na Câmara, visto que alguns deles optaram por se manterem aliados ao vice. De fato, concluído o mandato de quatro anos, o prefeito Ruggeri foi candidato à reeleição e foi derrotado pelo próprio José Benedito, que atualmente é o prefeito. O fato é que o mandato de Ruggeri passou a ser mais problemático após essa ruptura, visto que o apoio político é fundamental para a implantação de determinadas medidas especialmente no contexto dos pequenos municípios.

Mesmo sem parte do apoio, o prefeito seguia governando e ao perceber que, naquele momento, a Secretaria Municipal de Assistência Social não dispunha de assistente social em seus quadros, viu a necessidade de um profissional capacitado para atuar nessa pasta. E então, como havia sido aprovada em primeiro lugar no último concurso realizado, fui convocada. Minha função seria fornecer suporte técnico às ações realizadas pela secretaria. Por mais absurdo que pareça não haver uma profissional com formação na área de atuação da pasta, a verdade é que, de forma semelhante ao que acontece em várias outras localidades, ela era chefiada pela esposa do prefeito.

Nesse tipo de configuração, é de se esperar que a gestão da política se dê independentemente dos fundamentos teóricos e éticos do campo, bem como das regras que regulam seu funcionamento. Pude observar, assim, desconhecimento da estrutura organizacional da Secretaria e preocupação quase exclusiva com o chamado “Fundo de Solidariedade”. Este fundo era gerido pela primeira-dama estadual e reunia quase todas as primeiras-damas dos municípios. Então, na prática, eu assumia toda a parte técnica da gestão. Sempre com o aval do prefeito, participei de cursos, seminários, treinamentos, de forma a assimilar regras e ditames burocráticos. Os cursos de graduação em Serviço Social tendem a não abranger esse conjunto de conhecimento mais aplicado.

A falta de gerência da política se traduzia justamente pelo tipo de ação predominante, como distribuição de alimentos ou óculos, para pessoas cadastradas. A distribuição de 500 cestas básicas por mês em um município de pouco mais de 6 mil habitantes realmente parecia excessiva e o trabalho baseado em visitas domiciliares resultaram em retrato mais ajustado das demandas das pessoas atendidas. Esse tipo de alteração, entretanto, não se dá sem gerar desconforto. Após um ano atuando como Assistente Social, assumo o cargo de Secretária, no qual

permaneço por mais um ano.

A cidade de Lavrinhas sempre possuiu características rurais, com predomínio bastante forte de práticas coronelistas. O passado filantrópico da Assistência Social mistura-se a essa condição, o que ajuda a entender que no município, ela não tenha ainda o status de política pública. Tanto é, que a própria secretaria é chamada de *Secretaria da Promoção Social* e não de Assistência Social. De maneiras menos ou mais evidentes, práticas como a entrega de cesta básica ficam à sombra de suspeitas de compra votos por vereadores. Sinal de que uma mudança nesse estado de coisas interfere em práticas sedimentadas é que surgem formas alternativas de preservação dos recursos políticos. No caso da racionalização da entrega das cestas básicas, a “compensação” tomou a forma de pressão por outros secretários e vereadores, a fim de que pudessem usar os recursos da Assistência Social em outras pastas e outras finalidades.

Um outro exemplo concreto de que as mudanças geravam muitas reações negativas se encontra por exemplo, no fato de que Dona Sônia, conselheira, negra, mãe, avó e catadora de materiais recicláveis, foi escolhida com aval de todos os conselheiros do CMAS de Lavrinhas para participar de uma capacitação oferecida para os conselheiros municipais de Assistência Social por meio do Fundo Nacional de Assistência Social. Ratifico que durante a minha gestão como então presidente do CMAS, dona Sonia foi a conselheira mais interessada .

No entanto, sua ida à Brasília repercutiu na classe política local e inclusive entre a população da cidade. Infelizmente, a reação esboçada na cidade somente ressalta os preconceitos existentes e derivados de um ambiente no qual imperavam os velhos ditames do clientelismo. Ainda assim, a capacitação ocorreu com a participação de Dona Sônia que aproveitou a oportunidade a ela concedida e com muita dedicação, depois soube partilhar todo o aprendizado com os demais conselheiros.

No curto período atuando como Secretária, pude perceber que Lavrinhas precisava evoluir, e muito, no âmbito das políticas de Assistência Social. A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/Suas) e as resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social eram desconhecidas por muitos membros que compunham a Secretaria, inclusive por trabalhadores do SUAS. Sobre a capacidade de implementação e gestão orçamentária e financeira eram notórios o despreparo e falta de qualificação dos gestores.

3.3.2 Clientelismo/relações de dependência

Porém, ao lado do embate entre a persistência de uma concepção assistencialista da política de Assistência Social e os esforços para consolidá-la como política pública e, portanto, dotada de estrutura racional de gestão, havia também a dimensão do controle social, isto é, da participação da sociedade como forma de garantir uma política eficiente não só em termos de bom uso de recursos escassos, mas de atendimento às reais necessidades e interesses da população. A relação do executivo com o legislativo é algo importante em todos os municípios, mas fica mais crucial naqueles de pequeno porte (BEZERRA, 2001). A alternância de poder na Câmara é muito pequena e nem é interesse das elites que isso ocorra. Então, criam-se relações de dependência entre a população mais carente e aqueles parlamentares. Alimenta-se, assim, um ciclo vicioso, no qual a máquina pública é utilizada como instrumento de manutenção das estruturas político-partidárias, ainda que, para isso, seja preciso burlar a legislação. Como já visto no capítulo anterior, uma das atribuições garantida aos Conselhos é a participação da população, que se dá especialmente por meio da representatividade das diversas organizações das esferas públicas e civis, na formulação de políticas e no controle das ações. Nesse sentido, é importante ainda que de modo breve, esclarecer o conceito de controle social. O termo é usado frequentemente na Sociologia para designar

os instrumentos que organizam a ordem social disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Desta forma, assegura a conformidade de comportamento das pessoas a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados (ZANARDI *et al.*, 2019, p. 09).

Nesse sentido, no âmbito da sociedade capitalista, o Estado exerce o controle social sobre o conjunto. No entanto, a atuação do Estado não se opõe à atuação da sociedade civil, que acaba por exercer também um controle social, mais especificamente na “participação dos cidadãos na gestão pública, de forma a fiscalizar, monitorar e controlar as ações da Administração Pública, propiciando, assim, a vivência e a eficácia da democracia” (COELHO; LEAL, 2019, p. 336).

O controle social se traduz assim, em participação popular que se tornou uma das molas propulsoras da retomada da democracia no país. Portanto, é imprescindível que haja estímulo e condições favoráveis para a participação no controle social. Essas

esferas garantidas por lei devem controlar a administração pública, a fim de conter um grande mal da administração, a corrupção, que infelizmente está tão enraizada em solo brasileiro. Os Conselhos Municipais, não somente os de Assistência Social, devem mover-se no intuito principal de combater a corrupção e prezar pela transparência da gestão pública. Desse modo, assim como em outras áreas, o Conselho Municipal de Assistência Social, mais do que um espaço de participação é também um “espaço de decisão acerca da gestão local da política de Assistência e sua existência nos municípios, condição para o recebimento de recursos dos outros níveis de governo” (SOUZA; PIMENTEL, 2018, p. 40).

Nesse sentido, a Política de Assistência Social nos municípios surge vinculada à participação popular e à organização de instância de controle social, trata-se de uma ação que proporciona “a apresentação das prioridades das camadas populares à agenda governamental, [...] acesso à informação e à fiscalização das ações do governo [...] como espaço de viabilidade do protagonismo da sociedade civil” (VALLE, 2018, p. 74).

As legislações e normativas existentes no Brasil são claras quanto às atribuições do CMAS que podem de modo geral ser englobadas da seguinte forma: a) função de deliberação e regulação; b) função de acompanhamento e c) avaliação e função de controle. Essas atribuições permitem configurar os CMAS como instâncias deliberativas, estando, portanto, relacionados ao

[...] debate, à produção de decisões sobre a própria política, no sentido de definir as prioridades, as estratégias, os beneficiários, o financiamento, dentre outros aspectos, como forma de controle das ações do Estado e daqueles que recebem recursos públicos decorrentes das deliberações. É justamente no caráter deliberativo do conselho que reside o seu potencial inovador, em que as deliberações se constituem como mecanismos de inclusão dos interesses coletivos na agenda pública [...] (MOLINA, 2022, p. 74)

Além das atribuições do Conselho, vale a pena circunscrever nossa discussão também i) ao método de escolha dos representantes, ii) à capacidade de publicização das discussões e iii) ao perfil dos representantes.

A escolha dos representantes consistia um problema em Lavrinhas, visto que o processo não era democrático. E, na verdade, sabe-se que, quanto mais democrático for o processo,

[...] maiores são as chances de proximidade entre os anseios dos

representados e dos representantes. Além disso, é importante considerar o quanto os processos de escolha permitem uma disputa aberta pelos assentos nos Conselhos, a fim de evitar direcionamentos que contribuam para super-representação de alguns grupos, já observada em outras instâncias do poder (MOREIRA, 2018, p. 49).

É importante também que a escolha dos representantes seja democrática, utilizando-se o método da eleição. Quanto mais democrática for essa escolha, maiores são as chances de se eleger um representante voltado aos anseios da população. O estudo de Moreira (2018) mostra que houve uma evolução nesse sentido, de modo que, os Conselhos gestores estão caminhando para maior abertura democrática e de igualdade participativa. Além da pluralidade, a garantia da paridade também é essencial para garantir a natureza pública e democrática dos Conselhos. Todas as legislações a respeito afirmam a necessidade de uma composição paritária. Assim, geralmente eles são formados por um número par de conselheiros, de modo que seja possível dispor da “mesma quantidade de representantes do governo e da sociedade civil, no sentido de que pelo menos numericamente tenham o mesmo peso” (COELHO; LEAL, 2019, p. 342).

A resolução do CNAS Nº 237/2006 recomenda que o número de conselheiros/as municipais não seja inferior a 10 membros titulares. Quanto àqueles escolhidos pelo executivo municipal, a recomendação é que haja “representantes de setores que desenvolvam ações ligadas às políticas sociais e econômicas, dentre os quais poderiam compor o conselho representantes das políticas de assistência social” (MOLINA, 2022, p. 67).

Já no âmbito da sociedade civil, a Resolução recomenda que o Conselho esteja representado “por organizações e entidades de assistência social, organização e entidades de trabalhadores do setor e organizações e representantes de usuário”(MOLINA, 2022, p. 67). O município tem autonomia para definir, de acordo com a sua realidade, a quantidade de membros que irá compor o Conselho, desde que seja salvaguardada a paridade.

No entanto, em Lavrinhas a situação era a seguinte: o Conselho era paritário no papel, porém a “realidade” era outra. Não havia uma preocupação quanto a sua composição, pois, na verdade, não havia grupos organizados da sociedade civil que pudesse de alguma maneira exercer uma oposição junto à gestão municipal. Não havia uma ampla divulgação dos editais de chamamento de novos membros, e as pessoas, de maneira geral, não ficavam sabendo dos eventos. Assim, não havia um

retorno da população, o que acabava por beneficiar os interesses das lideranças políticas, visto que, na ausência das pessoas, era preciso chamar aquelas que eram “amigas” do prefeito. Então os representantes da sociedade civil eram indicados, assim como os do poder público. Isso significa que todos os pontos sugeridos na pauta da reunião do CMAS eram sempre aprovados, até mesmo os que se referiam à discussão das ações que seriam apresentadas ao Orçamento Anual, isto é, que lista os recursos destinados a todas as ações de Assistência Social, sempre um assunto muito delicado.

Percebe-se que esse aspecto toca no tema da publicização do Conselho e suas ações. A publicização está diretamente ligada à própria dinâmica de atuação do Conselho e torna a deliberação sobre políticas públicas uma ação mais justa e legítima. Em outras palavras, a capacidade de publicizar as ações dos Conselhos

[...] pode ser aferida mediante a análise da existência ou não de critérios que possibilitem aos conselheiros obter informações e repassá-las a suas entidades de origem, constituindo, assim, um processo de influência comunicativa [...]. Para tal, regras referentes à frequência das reuniões dos conselhos, divulgação das mesmas e de sua pauta, obrigatoriedade de convocação de conferências, bem como divulgação dos resultados das decisões dos conselhos podem incidir positivamente sobre o caráter público dessas instituições (MOREIRA, 2018, p. 58).

Assim, quanto mais aquele Conselho publicizar suas ações, mas ele contribuirá para promover a participação e interação entre os Conselheiros e a sociedade civil. Dados levantados no estudo de Moreira (2018, p. 64) indicam que “mais de 70% do universo de Conselhos de Assistência Social do Brasil não realizam nunca reuniões descentralizadas, o que é um indicativo de diminuição das possibilidades de participação [...]” (MOREIRA, 2018, p. 64). Além disso, “a não publicização do orçamento para a sociedade civil impede o controle social no que tange à fiscalização dos gastos públicos e à potencialização da participação popular nos processos deliberativos” (ARAÚJO, 2018, p. 08). Lavrinhas faz parte dessa estatística, na medida em que o Conselho não cumpria o fundamento básico de garantir reuniões abertas, com as decisões tomadas de modo colegiado, requisito essencial na nova modalidade de gestão das políticas públicas, especialmente após a Constituição Federal de 1988.

Por fim, no que se refere ao perfil dos conselheiros, é comum, segundo o estudo de Moreira (2018, p. 77), a escolha de representantes segundo o critério de grau de escolaridade. Essa tendência segue uma ideia pré-concebida de que “representantes

com maior nível educacional teriam a possibilidade de enfatizar e defender uma proposta mais fortemente perante outros conselheiros, passando a ser, assim, uma estratégia política”. Além do grau de escolaridade elevado, é comum que os representantes tenham faixa etária acima dos 40 anos. No fator gênero, as mulheres prevalecem sobre os homens. A crítica de muitos especialistas é que essa tendência acaba por afastar do foco das discussões da Assistência Social, aqueles que são o seu público-alvo.

Em Lavrinhas, a maioria dos conselheiros, desconhecendo implicações técnicas das discussões, atuava com base em suas opiniões. Se a falta de uma formação mais especializada já afeta o trabalho enquanto Assistente Social, ainda mais o os demais envolvidos no CMAS. Novamente, abre-se espaço para uso do cargo e do poder para a manutenção de relações assistencialistas, que remetem ao fenômeno do clientelismo abordado anteriormente neste trabalho.

Percebe-se, nesse sentido, a necessidade de que os Conselhos Municipais sejam de fato espaços nos quais as demandas do município e as diferentes interpretações sobre as mesmas sejam discutidas de forma sadia, por meio do diálogo, visando uma sociedade mais justa e igualitária. Por isso, é de grande importância que os Conselhos procurem “reafirmar, estimular e viabilizar a participação dos usuários nas esferas de governo, e traga para a discussão os desafios enfrentados pela sociedade[...]” (MOLINA, 2022, p. 74). Todavia, no caso de Lavrinhas essa função deliberativa era bastante negligenciada.

3.3.3 Falta de capacidade institucional na relação entre os níveis da gestão

De toda observação exposta, ao retornar à minha experiência em Lavrinhas, reconheço a ausência de suporte do CMAS ao meu trabalho. Tive que me inserir na realidade das políticas públicas sozinha. Precisei aprender o todo o processo desde o planejamento da execução da política social do Município; promoção das ações de melhoria da qualidade de vida da população; desenvolvimento da articulação comunitária; promoção das políticas de assistência social no Município, de acordo com as necessidades básicas da Municipalidade e em consonância com as diretrizes de governo, com a Lei Orgânica de Assistência Social. Essa observação deixa uma questão a explorar no âmbito do campo da gestão de políticas públicas: a importância

das iniciativas de capacitação e apoio a gestores e profissionais, como meio de potencializar resultados.

Ainda com base em minha trajetória, duas possibilidades encontradas podem indicar caminhos para preencher essa lacuna. A primeira foi a descoberta das Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS). As DRADS têm como finalidade dar apoio e suporte às Secretarias Municipais de Assistência e Desenvolvimento Social. Nesse sentido, a partir das informações sobre cada município, é possível que os gestores municipais decidam melhor acerca das mudanças a serem implementadas assim como as ações que serão mantidas. Foi importante ter um auxílio como esse, processando as informações. Comecei a entender, por exemplo, que além das responsabilidades como ordenadora de despesas, precisaria atuar via uma rede específica de sistemas e ofícios que seria preciso dominar.

A segunda iniciativa que representa um investimento no fortalecimento das capacidades de gestão foram os cursos de formação oferecidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Esses encontros tinham como objetivo primordial, o aprendizado sobre Gestão Orçamentária e Financeira do SUAS. Também são promovidas capacitações direcionadas aos blocos de financiamento dos Serviços e Gestão, orientações sobre a utilização dos Recursos Federais, pagamento da equipe técnica, CMAS, CMDCA, SCFV, acompanhamento e aprovação da prestação de contas, capacitação sobre o Conselho Municipal de Assistência Social, auxílio e orientação da guarda e gestão documental, orientação sobre preenchimentos dos sistemas federais da Assistência Social.

Finalmente, já que enfatizamos a importância dos espaços de participação para o controle social das políticas, é importante registrar que os espaços de troca e aprendizado garantidos pela realização de Conferências Estaduais e Nacionais de Assistência Social também foram muito relevantes. Nas experiências compartilhadas nesses eventos, percebi que em muitos municípios, os Secretários dessa pasta desconhecem verdadeiramente a PNAS e, na maioria, estão lá por indicação e pouco se importam com a qualidade da política. Nas reuniões da DRADS, onde se encontravam gestores dos municípios principalmente do interior de SP, não era diferente: muitos não conheciam o básico da gestão orçamentaria e só faziam o que estava descrito na LOA/ PPA/LDO de gestões anteriores, por medo de errar e terem

que se justificar para o Ministério Público.

Esse receio pode ser visto como um efeito negativo não previsto da estruturação legal e burocrática recente, que descrevemos. Reconhecê-lo não implica em ser contrário a essa estruturação, que é necessária. Mas sem suporte, sem o preenchimento da lacuna entre as dimensões macro e micro, digamos assim, da política, essa estruturação pode gerar seu contrário, ou seja, a inação ou o estímulo à ação já arraigada e normalizada – desde as pouco efetivas no enfrentamento das questões sociais, até o clientelismo – no nível local.

Assim é que o enigma da existência de saldo, em Lavrinhas, pode ser entendido. Ele é tanto mais interessante por se repetir em outros municípios, como mostra a pesquisa de Delgado (2018), sobre municípios do estado do Rio de Janeiro. A autora reconhece a complexidade da temática e apresenta como possíveis razões para ocorrência desse fenômeno, problemas relacionados à administração e ao conhecimento de pressupostos basilares dessa ciência, bem como o problema histórico da falta de discussão acerca dessa política, carecendo de debates que esclareçam sua real finalidade.

Esse considerável “desinteresse” em relação a essas políticas públicas afeta também os gestores e trabalhadores da Assistência Social, perpetuando a ideia de que novas ações são, na verdade, “mais do mesmo”. Tudo isso, segundo o estudo de Delgado (2018), aponta para a necessidade de se discutir a política de Assistência Social de uma forma mais ampla, desmitificado seu caráter caritativo. Essa, inclusive, é, segundo a pesquisadora, uma das razões para tantas legislações e normativas na área.

No entanto, como também observamos em Lavrinhas, o excesso de regulamentação desencadeou outros problemas, destacando o desconhecimento do conjunto dessas normas e legislações e uma frustração por operadores e gestores, por não alcançarem os princípios desta política. Atrelado a esse problema, observa-se a rotatividade de gestores na área e o pouco investimento em apoio técnico. Todos esses fatores desencadeiam, nos gestores, uma insegurança quanto ao uso dos recursos disponíveis. A existência dessa demanda se faz “notória e evidente diante do crescimento da população usuária desta política pública, porém desacompanhada de ações dos três entes federados para a resolução deste fenômeno” (DELGADO, 2018, p. 143).

Embora por caminhos diferentes, nosso trabalho tem em comum com essa pesquisa, o entendimento de que há problemas de gestão nos municípios e que suas razões são múltiplas e complexas. Apesar disso, não é incorreto também afirmar que no caso de Lavrinhas, esse acúmulo de saldo ocorra em razão de uma falta de organização e de planejamento no setor. A Assistência Social, além da própria questão da quantidade de recursos, precisa pensar na “alocação de recursos. Mais do que 'serem alocados', os recursos devem ser alavancados na perspectiva das aspirações mobilizadoras” (DELGADO, 2018, p. 141).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação procurou lançar uma reflexão acerca da política de Assistência Social a partir de uma perspectiva sócio-histórica, mas também sob o aspecto administrativo e de gestão. O enfoque da discussão foi compreender as complexas conjunturas que ajudaram a configurar e dar contornos bem particulares à política de Assistência Social no país ao longo da história, do período colonial à promulgação da Constituição de 1988. A Carta Magna evoluiu no tratamento da questão ao atribuir maior autonomia da questão e elabora de modo claro e objetivo como ocorrerá a distribuição do orçamento anual da política.

No entanto, a criação do aparato de gestão nacional se deu em contexto em que os poderes locais eram muito fortes. Também nos âmbitos locais se davam as relações políticas regidas por relações pessoais, trocas de favores, clientelismo. Isso quer dizer que ao mesmo tempo que aquela criação tinha objetivo de desfazer esse estado de coisas, essas práticas arraigadas encontravam formas de persistirem, de se imporem por outras formas. Assim, essas práticas continuam resistindo porque se transformam. Observa-se nesse sentido, que as práticas clientelistas permeiam a relação entre União, estados e municípios de modo que se espraiam onde os instrumentos e regras gerais não atingem o âmbito local.

No segundo capítulo, a análise se concentrou entorno das normativas e legislações atuais que regem, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), entendendo-a como mecanismo de proteção social por excelência. Desse modo, compreende-se a importância e o papel da assistência social enquanto política pública, de caráter não contributivo, na luta pela defesa e pela universalização de direitos, por meio de programas, projetos, serviços e benefícios, de forma que possibilitem a autonomia e a recuperação de vínculos familiares e comunitária. Nesse sentido, também teve destaque na pesquisa, a percepção de que a maioria dos municípios não consegue utilizar de modo adequado os recursos advindos do Fundo Nacional de Assistência Social, o que levanta uma preocupação acerca da temática de modo que o relato experiência apresentado na forma de confronto com outras produções científicas que expressam a mesma reflexão foi importante para elucidar os principais problemas e desafios encontrados no município paulista que é foco do estudo. Ou seja, a realidade presente nos municípios é que são muitos serviços para

poucos recursos, e, se a área já recebe pouco dinheiro, se no município chega menos ainda e, no fim das contas sobra, quer dizer que a política não está sendo implementada e isso é um dos efeitos da chegada e desenvolvimento problemáticos, no nível local, dos instrumentos e estrutura de gestão do Estado.

Sem a pretensão de encerrar nessas páginas uma discussão acerca de uma temática tão vasta e complexa, a pesquisa acredita que a falta de recursos não pode ser mais o único argumento para a não implementação de políticas sociais. A questão orçamentária do município por si só já seria uma temática que envolve muitas discussões. O cerne delas talvez seja que embora as regras e o conhecimento dos instrumentos de gestão sejam fundamentais, não são suficientes. É preciso um trabalho de longo prazo em termos de formação política, fomento à participação da sociedade, defesa da dimensão pública e coletiva da vida em sociedade. Assim, espera que ao levantar a discussão a partir da realidade de pequenos municípios, possa a presente pesquisa ser capaz de promover uma ampla discussão em âmbito acadêmica e se tão somente essa discussão penetrar nas salas de aula nos cursos de graduação, essa pesquisa já terá obtido um legado positivo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. *In: Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília-DF: Enap, 2018. (Cadernos IPEA). p. 403.

ACOSTA, H. G. **A formação do estado desenvolvimentista brasileiro (1930-1960): eficácia e autonomia da burocracia econômica**. 2018. Dissertação - (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre-RS, 2018.

AGUIAR, D. **Morreu ontem Otoni Rocha, ex-prefeito de Itaguaí**. [s. l.], 2012. Disponível em: <https://www.concursosrj.com.br/2012/02/morreu-ontem-otoni-rocha-ex-prefeito-de.html>.

ANDRADE, M. C. Políticas públicas na Constituição Federal de 1988: alguns comentários sobre os desafios e avanços. **CSONline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 29, p. 302–219, 2019.

ARAÚJO, L. S. de. **Breves considerações sobre a trajetória da política de assistência social no Brasil**. 2021. Monografia - (Bacharelado em Serviço Social) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió-AL, 2021.

ARAÚJO, F. P. **Efetivação dos Conselhos Municipais de Assistência Social no controle social**. 2018. Monografia - (Bacharelado em Serviço Social) - Faculdade Cenecista da Ilha do Governador - FACIG, Rio de Janeiro, 2018.

ARAÚJO, F. P.; CARVALHO, M. H. de. A representatividade nos Conselhos Municipais De Assistência Social dos municípios de pequeno porte I. **Anais do IV Seminário Científico da FACIG**, v. 04, p. 01–17, 2018.

BACHTOLD, I. V.; ROBERT, R. R. Etnografia como evidência: contribuições e desafios do uso de estudos etnográficos para a análise de políticas sociais brasileiras. *In: Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas*. 1. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022. p. 251–283.

BARRETO, K. R. M.; FERES, E. M. Controle social e gestão dos recursos públicos da Assistência Social durante a pandemia: a experiência nos Conselhos de Campos dos Goytacazes e de Macaé. **Revista Mundo Livre**, v. 07, n. 01, p. 168–189, 2021.

BARROSO, M. F. Notas para o debate das relações de exploração-opressão na sociedade patriarcal-racista-capitalista. **Serviço Social & Sociedade**, n. 133, p. 446–462, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.153>

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2006. v. 2.

BOSCARI, M.; SILVA, F. N. da. A trajetória da assistência social até se efetivar como política social pública. **RIES**, v. 04, n. 01, p. 108–127, 2015.

BOSCHETTI, I. Tensões e Possibilidades da Política de Assistência Social em contexto de crise do capital/ Tensions and possibilities of Social Welfare policy in the context of the crisis of capital. **Argumentum**, v. 8, n. 2, p. 16–29, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.18315/argumentum.v8i2.12800>

BOSCHETTI, I. Agudização da barbárie e desafios ao Serviço Social. **Serviço Social & Sociedade**, n. 128, p. 54–71, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.093>

BRAGA, Z. C. C.; OLIVEIRA, G. B. estreita relação entre o modelo patrimonialista e a corrupção no estado brasileiro. **Revista Caribeña de Ciencias Sociales**, p. 01–14, 2020.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 200, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 1967.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** Senado Federal. Brasília-DF, 1988.

BRASIL. **LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Senado Federal. Brasília-DF, 1993.

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências., 2000.

BRASIL. **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. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 2011.

BRASIL. **Orientções técnica sobre o PAIF.**, 2012 a.

BRASIL. **Orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes.**, 2012 b.

BRASIL. **Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS.** Gráfica Brasil,, 2013 a.

BRASIL. **Controle exercido por conselhos da assistência social: módulo 1 : assistência social no Brasil : políticas, recursos e controle.** TCU - Tribunal de Contas da União,, 2013 b.

BRASIL. **II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026) - “Proteção Social para todos /as os/as brasileiros/as” . - Parte I .**, 2015.

BRASIL, C. N. de A. S. **Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012.** Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 2012c.

BRASIL, F. G.; CEPÊDA, V. A.; MEDEIROS, T. B. O DASP e a formação de um pensamento político-administrativo na década de 1930 no Brasil. **Temas de Administração Pública**, v. 09, n. 01, p. 60–90, 2014.

CABELLO, A.; VIEIRA, N. O modelo de organizações sociais inserido no histórico de reformas administrativas no Brasil. **Economia e Políticas Públicas**, v. 09, n. 01, p. 77–99, 2021.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado.** 2011. Monografia - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA, Brasília-DF, 2011.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: Balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI.** 2014. Monografia - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), São Paulo, 2014.

CAROLO, D. T. N.; CARVALHO, K. V.; MILANI, M. L. Financiamento da Assistência Social: avanços e ameaças à política pública de inclusão social. **DRd – Desenvolvimento Regional em debate**, v. 12, p. 265–290, 2022.

CÉSAR, E. política da Primeira República em “Coronelismo, enxada e voto”. **Revista de Ciências do Estado**, v. 06, n. 01, p. 01–11, 2012.

CFESS, C. F. de S. S. **Racismo.** 1. ed. Brasília: CFESS, 2016. (Assistente Social no combate ao preconceito. 3).

- CHAGAS, C. V. **O cofinanciamento das políticas sociassistenciais- uma análise do Piso Mineiro de Assistência Social**. 2017. Monografia - (Bacharelado em Gestão Pública) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.
- COELHO, P. M. B.; LEAL, G. C. O controle social no município de Frutal através da atuação dos Conselhos Municipais. **Revista Eletônica da Faculdade de Direito de Franca**, v. 14, n. 02, p. 333–347, 2019.
- COLOMBO, L. A.; ALVES, A. T. Políticas públicas e agendas governamentais: principais teorias. **Profanações**, n. especial, p. 173–184, 2020.
- CORGOZINHO, A. C. L. M. V. **Disfunções da burocracia: um estudo sobre a teoria burocrática weberiana no serviço público brasileiro**. 2021. Monografia - (Especialização em Administração Pública Planejamento e Gestão Governamental) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2021.
- CORREA, B. J. A. **O patrimonialismo no pensamento social brasileiro**. 2018. Monografia - (Bacharelado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2018.
- CORREIA, A. N. S. O silenciamento da questão étnico-racial no serviço social brasileiro. *In: Racismo estrutural, institucional e Serviço Social*. 1. ed. São Cristóvão: Editora UFS, 2020. p. 115–137.
- COUTO, E. P. As Raízes do Patrimonialismo de Estado no Brasil. **Habitus: Revista da Graduação em Ciências Sociais do IFCS/UFRJ**, v. 14, n. 01, p. 100–112, 2016.
- CUNHA, W. A. da; BASTOS FILHO, R. A.; SILVA, E. A. Investimento municipal na política pública de assistência social: análise nos municípios da região de Muriaé-MG. **Revista Brasileira de Economia Doméstica**, v. 27, n. 02, p. 29–48, 2016.
- DALLARI, D. de A. Constituição e evolução do Estado brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 72, n. 01, p. 325–334, 1977.
- DELGADO, D. **Gestão financeira e orçamentária do Sistema Único de Assistência Social nos municípios do Rio de Janeiro – quando os recursos “insuficientes” não são utilizados**. 2018. Dissertação - (Mestrado em Política Social) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.
- DELGADO, D. O Sistema Único de Assistência Social- a relação entre orçamento e execução financeira. **Anais do 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais**, p. 01–14, 2019.
- DELGADO DA COSTA E SILVA, D.; DOS SANTOS TOLENTINO, E.; CRISTINA FERNANDES BARBOSA, M.; WILLIAM GUIMARÃES MACHADO, R.; ROGERIA DE ANDRADE NUNES, N. (Des)financiamento e (des)proteção social: o abate da ‘prima pobre’ da Seguridade Social. **O SOCIAL EM QUESTÃO**, v. 14, n. 52, p. 35–60, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.17771/PUCRio.OSQ.56391>

DI GESU, V. S.; KOGA, D. H. U.; GIMENEZ, R. Políticas sociais e educacionais: uma dualidade entre cidadania e filantropia. **Revista @mbienteeducação**, v. 13, n. 02, p. 136–159, 2020.

DRAIBE, S. **Rumos e Metaformoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930-1960)**. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. (Estudos Brasileiros 84).

ENAP, E. N. de A. P. **Introdução ao Orçamento Público**. Enap,, 2017.

EURICO, M. C. A percepção do assistente social acerca do racismo institucional. **Serviço Social & Sociedade**, n. 114, p. 290–310, 2013.

FALEIROS, J. L.; ALMEIDA, S. O coronelismo de Victor Nunes Leal e a modernização conservadora: colocações iniciais. **Revista de Direito**, v. 12, n. 01, p. 01–26, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.32361/202012019120>

FERREIRA, G. M. dos S. **Importância do Conselho Municipal De Assistência Social para a efetivação da gestão pública na cidade de Marliéria/MG**. 2018. Monografia - (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Federal de São João del Rei, São João del Rei, 2018.

FERREIRA, N. A. **Análise da eficiência dos gastos públicos em assistência social no Brasil durante o período de 2012 a 2019**. 2021. Monografia - (Bacharelado em Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

FERRER, W. M. H.; ROSSIGNOLI, M. Constituição Federal e direitos sociais: uma análise econômica e social do atual Estado brasileiro. **Revista Argumentum**, v. 19, n. 01, p. 27–50, 2018.

GALLO, A. J. de M.; CASTRO, A. C. Da caridade aos fundos patrimoniais:* evolução das atividades filantrópicas no país. **Revista BNDES**, v. 26, n. 52, p. 153–222, 2019.

GIMENEZ, C. P. C.; HAHN, N. B. A cultura patriarcal, violência de gênero e a consciência de novos direitos: um olhar a partir do direito fraterno. **Paradigma**, v. 27, n. 02, p. 110–129, 2018.

LAJÚS, M. L. de S. A Política Pública de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Cadernos do CEOM**, n. 30, p. 165–178, 2010.

LARANJA, A. L.; FRANCO, S. P. O público, o privado e o Estado no Brasil. **Revista Ágora**, v. 01, n. 01, p. 01–34, 2005.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA, L. L.; PAPI, L. P. Planejamento governamental e ciclo de políticas públicas: quando a semelhança não é correspondência. *In: Planejamento e políticas públicas: intencionalidades, processos e resultados*. 1. ed. Porto Alegre: Jacarta, 2020. p. 323.

LIMA, P. R. A. **A interface do planejamento na Assistência Social e o Serviço Social**. 2018. Monografia - (Bacharelado em Serviço Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

MACHADO, Á. M.; TEIXEIRA, B. G. de S.; FRANCO, M. S.; MOREIRA, T. M.; MAIA, W. F. P. **Catálogo de programas, serviços e benefícios do SUAS com financiamento federal e estadual**. 2018. Monografia - (Especialização em Gestão Pública) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

MACIEL, H. H. M.; ALCHORNE, S. **Assistência Social: Plano Decenal em Estudo. Anais do II Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social**, p. 01–10, 2016.

MAIDANA, A. M.; FALCOSKI, F. R. A questão racial de assistentes sociais negras nos espaços sócio-ocupacionais. **Serviço Social em Perspectiva**, v. 05, n. 01, p. 234–251, 2020.

MARTINS, A. C. B. A. **A importância das transferências intergovernamentais para o orçamento municipal: o cofinanciamento da assistência social**. 2018. Monografia - (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Federal de São João del Rei, São João del Rei, 2018.

MATTOS, C. L. G. de. A abordagem etnográfica na investigação científica. *In: Etnografia e educação: conceitos e usos [online]*. Campina Grande: EDUEPB, 2011. p. 49–83.

MESQUITA, A. C. S.; MARTINS, R. de F.; CRUZ, T. M. E. da. **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de Assistência Social**. IPEA, , 2012.

MOLINA, T. G. **Teoria democrática deliberativa: uma análise do Conselhos Municipais de Assistência Social**. 2022. Dissertação - (Mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) - Universidade Estadual Paulista, Franca, 2022.

MOREIRA, L. T. **O retrato brasileiro da qualidade da representação política dos conselhos gestores municipais de assistência social (2010-2016)**. 2018. Dissertação - (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2018.

MOTTA, F. C. P.; PEREIRA, L. C. B. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

MOURA, F. de A. **Lei de Responsabilidade Fiscal e sua influência nas políticas públicas em face da saúde pública no Distrito Federal**. 2013. Monografia - (Pós-Graduação em Políticas Públicas) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

MULLER, M. **Ainda o século do clientelismo no Brasil? Uma análise de condicionantes demográficas, socioeconômicas e culturais**. 2018. Tese - (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre-RS, 2018.

NASCIMENTO, G. S. d; FURLAN, G. C.; ALMEIDA, J. dos S. V. de; NUNES, K. da S.; TORRES, K. S.; QUINTANA, S. **O Serviço Social na Proteção Social Básica –**

SCFV - Serviço De Convivência e Fortalecimento de Vínculos. **Revista Direito em Foco**, n. 11, p. 22–30, 2019.

NOVAES, I. L. da S. Planejamento estratégico e avaliação em Assistência Social no município de Jabotão dos Guararapes. **Anais do 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais**, p. 01–13, 2019.

OLIVEIRA, L. S. de; MEDEIROS, M. G. Capitalismo, patriarcado e Serviço Social: reivindicações feministas na agenda profissional contemporânea. **Temporalis**, n. 29, p. 265–288, 2015.

OLIVEIRA, P. A. de; KAHHALE, E. M. S. P. Uma história do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a participação do psicólogo e possibilidades de atuação. **Psicologia Política**, v. 20, p. 119–131, 2020.

PASSOS, L.; SANTOS, A. A. dos.; SCARPARI, A. Financiamento da política de assistência social: avanços e perspectivas. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, v. 18, n. 1, p. 91–109, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1677-9509.2019.1.33523>

PEIRANO, M. Etnografia não é método. **Horizontes Antropológicos**, v. 20, n. 42, p. 377–391, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0104-71832014000200015>

PEREIRA, M. da C. O significado da filantropia no século XXI. **Anais da XVII Semoc- Semana de Mobilização Científica**, 2014.

PINTO, E. de L.; COSTA, B. L. C. A distinção entre público e privado e sua caracterização no âmbito do Estado brasileiro. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 02, n. 01, p. 311–323, 2015.

PREFEITURA DE LAVRINHAS. **1ª Revisão do Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico de Lavrinhas**. , 2019.

QUEIROZ, C. C.; COSTA, L. C. da. Pacto federativo da política nacional de assistência social: uma análise do financiamento na região de Ponta Grossa-PR. **Sociedade em Debate**, v. 25, n. 1, p. 26–41, 2019.

QUIMONERO, C. G.; ISHIKAWA, C. T.; NASCIMENTO, R. C. J.; MANTOVAN, R. A. Princípios e diretrizes da Assistência Social: da LOAS à NOB SUAS. **O social em questão**, n. 30, p. 47–70, 2013.

SABESP. **Município de Lavrinhas- Projeto Técnico Social**. Mimeo, , 2018.

SANTANA, G. R. de.; DANTAS, T. L.; PRUDÊNCIO, W. T. L.; ARAÚJO, W. T. L. (Des)financiamento da assistência social no brasil em tempos de agudização da pobreza. **Temporalis**, v. 22, n. 43, p. 90–108, 2022.

SANTIN, J. R.; CARDOSO, L. Nepotismo e prática clientelísticas: uma visão histórica do do Poder Local no Brasil. **Estudios Historicos**, n. 16, p. 01–17, 2016.

SANTOS, A. C. de L.; MACHADO, A. M. B.; SILVA, R. T. F. da. Atuação do Assistente Social no Conselho Municipal De Assistência Social: Um relato de

experiência. **Anais do II Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: desafios contemporâneos**, p. 01–12, 2017.

SANTOS, A. A. dos. **Conselho Municipal De Assistência Social: os obstáculos para efetivação do controle social em um Município do nordeste Goiano**. 2019. Monografia - (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SILVA, B. S. da. Sim senhor, seu coroné!": coronelismo, clientelismo e favoritismo na República Velha. **Revista Todavia**, v. 01, n. 01, p. 23–38, 2010.

SILVA, M. M. da. **A concepção da política de Assistência Social e sua efetivação em municípios goianos.: o novo jargão e o conservadorismo renitente**. 2012. Tese - (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SILVA, M. M. da. Assistência social na realidade municipal: o SUAS e a prevalência do conservadorismo. **Revista Katálysis**, v. 18, n. 1, p. 41–49, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1414-49802015000100005>

SILVA, J. A. F.; CAMPOS, N. de L.; BERWIG, S. E. Fundo público e assistência social: o desfinanciamento público. **Anais do 14º Encontro Nacional de Política Sociais**, v. 01, n. 01, p. 01–15, 2019.

SILVA, J.; MARTINS, P. L.; BORBA, E. L.; TORRES, K. A. O Conselho Municipal de Assistência Social da cidade de Conselheiro Lafaiete e sua relação com a gestão pública municipal. **Anais XVI SEGeT - Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**, p. 01–17, 2018.

SOUZA, E. B. P.; QUEIROZ, A. de S. L.; PIMENTEL, R. C.; HESPANHOL, L. C. de O. O trabalho do assistente social e as transformações no mundo do trabalho. **Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v. 01, n. 01, p. 01–18, 2018.

SOUZA, K. S.; PIMENTEL, S. M. Os Conselhos Municipais na Política de Assistência Social e os desafios para a sua consolidação. **Caderno Humanidades em Perspectivas**, v. 02, n. 02, p. 31–47, 2018.

SOUZA, L. T. F.; RIBEIRO, R. da S. **Assistência Social. Gestão municipal: o mandato do planejamento**. CNM - Confederação Nacional dos Municípios, , 2020.

TEIXEIRA, I. de V.; COSTA, B. L. D. Financiamento da assistência social em xeque: da consolidação do SUAS à crise imposta pela Emenda Constitucional 95/2016. *In: Campo de públicas : conexões e experiência*. 01. ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022. v. 01, p. 195.

VALLE, A. G. do. **A materialização do controle social na Política de Assistência Social**. 2018. Dissertação - (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

VARGAS, T. L. A gestão estatal brasileira: a privatização do público, a despoliticização da política, os rebatimentos na questão social e nas políticas sociais. **Revista Serviço Social em Perspectiva**, n. especial, p. 352–366, 2018.

VILAS BOAS, L. C. **A implementação da política de assistência social: um estudo de caso sobre o funcionamento do CRAS no município de Itumirim-MG.** 2015. Monografia - (Bacharelado em Administração Pública)- Universidade Federal de Lavras, Lavras-MG, 2015.

YAZBEK, M. C. Os fundamentos do serviço social e o enfrentamento ao conservadorismo. **Libertas**, v. 20, n. 2, p. 293–306, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.34019/1980-8518.2020.v20.32934>

ZANARDI, F.; MUELLER, A. A.; MATUSIAK, M. D. O.; SILVA, E. B. da. A importância do controle social e da participação dos conselhos municipais nas políticas de combate à pobreza. **Barbarói**, n. 54, p. 6–30, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.17058/barbaroi.v0i0.13954>

ZONTA JÚNIOR, P. L. **O conceito de coronelismo na fundação de uma cultura política da Primeira República.** 2017. Dissertação - (Mestrado em História)- Universidade Estadual Paulista, Franca-SP, 2017.