

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI

III SINESPP

20 a 24
OUTUBRO
2020

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS
Democracia, desigualdades sociais e políticas públicas no capitalismo contemporâneo

MESA COORDENADA EIXO 1

GESTÃO PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL EM
TEMPOS DE NEOLIBERALISMO E DE CONSERVADORISMO

AÇÃO DO ESTADO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL E A REGRESSÃO DE DIREITOS EM TEMPOS DE NEOLIBERALISMO E DE CONSERVADORISMO¹

Rosilene Marques Sobrinho de França²

RESUMO

O artigo objetiva analisar a ação do Estado em tempos de neoliberalismo e de conservadorismo, discutindo-se as demandas que se apresentam para a política de Assistência Social na realidade brasileira contemporânea. A metodologia utilizada consistiu em estudo bibliográfico e documental, dentre outros, com base em Mota (2008); Alves (2009), Antunes (2000 e 2005), Behring (2008), Behring; Boschetti (2011), Boito Jr (1996), Draibe (2003), Salvador (2010); Netto (2007), Ianni (1981); Iamamoto (2011) e Brasil (2011 e 2014). Os resultados mostraram que, as contradições do sistema capitalista apresentam no cenário neoliberal e conservador significativos desdobramentos para a política de Assistência Social, frente à desregulação de direitos, flexibilização das relações trabalhistas, aprofundamento das expressões da questão social e das medidas regressivas em atendimento às diretrizes do capital, com significativos impactos nas liberdades e nos direitos, importantes pilares da democracia e cidadania.

Palavras-Chaves: Estado. Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social.

ABSTRACT

The article aims to analyze the action of the State in times of neoliberalism and conservatism, discussing the demands that are

¹ Mesa coordenada do Eixo Temático 1: Estado, Movimentos Sociais e Políticas Públicas, realizada durante o III Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas- SINESPP/UFPI.

² Professora doutora do Departamento de Serviço Social (DSS) e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Piauí (UFPI); Mestre e Doutora em Políticas Públicas (UFPI); Graduada em Serviço Social, Direito e História; Especialista em Direito e Processo Civil, em História do Brasil e em Gestão de Cidades (Fundação Getúlio Vargas/RJ); pesquisadora membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Infância, Adolescência e Juventude e do Núcleo de Pesquisa sobre Questão Social e Serviço Social. Coordenadora adjunta do Núcleo de Estudos e Pesquisa Sociedade, Direitos e Políticas Públicas (NUSDIPP). Membro da Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Áreas de interesse de pesquisa: políticas públicas, assistência social, direitos, violência, família e gerações. E-mail: rosilenemarquessobrinho@gmail.com.

presented for the Social Assistance policy in the contemporary Brazilian reality. The methodology used consisted of a bibliographic and documentary study, among others, based on Mota (2008); Alves (2009), Antunes (2000 and 2005), Behring (2008), Behring; Boschetti (2011), Boito Jr (1996), Draibe (2003), Salvador (2010); Netto (2007), Ianni (1981); Iamamoto (2011) and Brazil (2011 and 2014). The results showed that, the contradictions of the capitalist system present in the neoliberal and conservative scenario significant developments for the Social Assistance policy, in face of the deregulation of rights, flexibility of labor relations, deepening of the expressions of the social question and regressive measures in compliance with the guidelines capital, with significant impacts on freedoms and rights, important pillars of democracy and citizenship.

Keywords: State. Social assistance. Unified Social Assistance System.

INTRODUÇÃO

Com a flexibilização do padrão fordista-keynesiano e a introdução do modelo toyotista-flexível, o ideário neoliberal vem sendo implementado pelos países capitalistas centrais desde os anos 1980. Nos países latino-americanos a reestruturação produtiva do capital e as alterações no campo econômico-social visando uma adequação às diretrizes neoliberais tem se apresentado de forma nefasta, em face do aprofundamento da pobreza, das desigualdades sociais.

No Brasil, essa reconfiguração apresentou significativas inflexões a partir da década de 1990, com amplas consequências junto à classe trabalhadora, considerando que a contrarreforma do Estado promoveu uma regressão de direitos e uma retração na oferta das políticas públicas (BEHRING; 2008; BEHRING; BOSCHETTI, 2011), contexto extremamente agravado na contemporaneidade, em face da agenda ultraneoliberal e conservadora, cujas pautas confrontam os direitos e as liberdades, pilares de sustentação da democracia e da cidadania (CARVALHO, 2011).

Com base em estudo bibliográfico e documental, o presente trabalho tem como objetivo analisar a ação do Estado em tempos de neoliberalismo e de conservadorismo, discutindo-se as demandas que se apresentam para a política de Assistência Social na realidade brasileira contemporânea, visando responder à seguinte questão: a) Como o Estado brasileiro tem se apresentado no pós-Constituição Federal de 1988 e quais os seus desdobramentos para a política de Assistência Social?

O trabalho está dividido em duas partes, a primeira, analisa a ação do Estado no pós-Constituição Federal de 1988 e seus desdobramentos na política de Assistência Social, e, a segunda, que discute a política de Assistência Social em tempos de neoliberalismo e de conservadorismo.

1 A AÇÃO DO ESTADO NO PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SEUS DESDOBRAMENTOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A configuração do Estado no Brasil no período de 1930 a 1970 ocorreu a partir dos processos de emergência e de desenvolvimento do capitalismo, com incentivo à industrialização e à urbanização, tendo como base o pacto fordista-keynesiano. Nesse contexto, apesar da formatação de aparatos protetivos, a exemplo da criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e a aprovação da legislação trabalhista, o papel do Estado na área social se fez presente com base em uma perspectiva higienista, considerando que apenas os “trabalhadores aptos ao trabalho” estavam inseridos na lógica protetiva, pois aos desempregados, pobres, sem moradia, eram destinados o aparato repressivo, mostrando que a ação do Estado estava voltada para um “controle social, reprodução da força de trabalho e legitimidade da ordem capitalista” (LAGE, 2019, p, 123).

Frente a isso, os processos de industrialização e de urbanização acarretaram uma ampliação das desigualdades, frente à segregação social urbana, exploração da classe trabalhadora, pagamento de baixos salários e desenvolvimentismo subordinado aos interesses dos países centrais. Em conformidade com Marx (1988), o sistema capitalista apresenta em seu bojo crises estruturais e cíclicas. De modo que, o pacto fordista-keynesiano passa a ser revisto a partir dos anos 1970, tendo como base as diretrizes do padrão toyotista-flexível, com alterações nas relações produtivas, desregulamentação de direitos trabalhistas (ANTUNES, 2000).

A reestruturação produtiva do capital nos países periféricos da América Latina, se apresenta em um contexto de profundas alterações, sobretudo no campo social, em face das medidas regressivas e das diretrizes político-econômicas voltados para a mercantilização desses direitos (BOITO JR, 1996).

O ideário neoliberal, como se sabe, ganhou relevância no fim dos anos 1970 em função das dificuldades de superar a recessão e a inflação daquela década com os instrumentos “keynesianos” de gestão macroeconômica, instrumentos antes predominantes especialmente na Europa. Os governos da primeira-ministra Margaret Thatcher na Inglaterra e, depois, do presidente Ronald Reagan nos EUA adotaram uma gestão econômica de orientação monetarista, priorizando o combate à inflação em relação à preservação do emprego e dos rendimentos do trabalho, abandonando as diretrizes keynesianas. Aos poucos a política monetarista foi associada a outras propostas, como as da desregulação dos mercados, da redução dos gastos sociais e do intervencionismo do Estado, do equilíbrio das finanças públicas, do livre fluxo de capitais e de mercadorias, compondo – ou melhor, dando força política – ao neoliberalismo, doutrina existente, mas de pouca expressão, desde o após Segunda Guerra Mundial. Este neoliberalismo renovado disseminou-se pelo mundo “ocidental” sob o impulso dos governos inglês e norte-americano e das agências econômicas multilaterais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. O reformismo neoliberal adotava (e adota) uma perspectiva puramente mercantil, que tinha em vista a produtividade e a rentabilidade do capital, tendo como horizonte uma economia globalizada (SALLUM JR., 2011, p. 264).

Considerando a perspectiva cíclica das crises frente à acumulação capitalista, resultantes das contradições e explorações, cabe destacar que o subdesenvolvimento que se apresentou nos países periféricos da América Latina, está interrelacionado com a dinâmica dos países centrais, “tanto pelo antagonismo como pela complementaridade”, em face dos interesses e das estratégias do capital em âmbito mundial (CARCANHOLO, 2008, p. 253).

Quaisquer que sejam, porém, os indicadores utilizados, assinala-se a pobreza como constitutiva das sociedades latino-americanas. Se, em 1987, o Banco Mundial contava na América Latina setenta milhões de pobres e cinquenta milhões de indigentes (CU-COLO, Folha Online,18/01/2005). em 1996 o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD estimava que, em meados dos anos 90 do século passado, na América Latina viviam 110 milhões de pessoas abaixo da linha de pobreza (dois dólares diários por pessoa), o que representava 24% da população do subcontinente (PNUD, Relatório do Desenvolvimento Humano, 1997); números da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe/CEPAL, referentes a 2002, apontavam que 43% da população latino-americana constitui-se de pobres, fora os 18,6% de indigentes. Na última década, havia no subcontinente 42 milhões de adultos analfabetos, 55 milhões de pessoas sem acesso a serviços de saúde, 109 milhões sem serviços de água potável, cinco milhões de crianças com menos de cinco anos subnutridas e 36 milhões de pessoas sem esperança de viver mais de quarenta anos (ESTENSSORO, op. cit., p. 87); e dados colhidos em 2004 pela CEPAL indicavam que 44% da população do subcontinente residiam em favelas ou áreas com precária infra-estrutura (CUCOLO, Folha Online,18/01/2005 *apud* NETTO, 2007, p. 141).

Nesse contexto, o redimensionamento do Estado capitalista tem sido paulatinamente efetivado, frente às imposições da reestruturação produtiva no âmbito do mercado (IANNI, 1981; ALVES, 2009) e às diretrizes político-administrativas na esfera estatal, apresentando um “novo padrão da relação” entre o Estado e a sociedade civil (SANTOS, 2019b, p. 286-287).

Para Sallum Jr (2011, p. 259), a “liberalização econômica ocorrida na América Latina a partir dos anos 1980 e, especialmente, na década de 1990”, representou um processo de “expansão do capitalismo a partir de seu núcleo em direção à periferia do sistema”, com um conjunto de medidas regressivas, que impactaram profundamente o campo social, com a ampliação dos contingentes de pobreza e de desigualdades, frente à retração das políticas públicas, sobretudo, de Seguridade Social.

No Brasil, com a redemocratização do país e a aprovação da Constituição Federal de 1988, ao tempo em que foi assegurado no campo formal um rol de direitos, foram promovidas um conjunto de reformas a partir da década de 1990, com significativas inflexões junto a estes, em face da retração da ação do Estado no âmbito da proteção social.

Assim como nos demais países latino-americanos, as medidas liberalizantes ocorreram no Brasil a partir das determinações dos organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), com amplos rebatimentos junto à classe trabalhadora.

Em relação à Assistência Social, apesar desta ter sido constitucionalmente colocada no tripé da Seguridade Social, como política de pública de direitos, voltada para o atendimento a quem dela necessitar; da aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993 e da configuração e desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a partir de 2005, o aparato estatal para as ofertas, compreendendo o desenho institucional, as diretrizes, financiamento, a gestão e a capacidade técnico-operativa, sofreram inflexões dos redirecionamentos políticos, econômicos e ideológicos presentes na relação Estado, mercado e sociedade a partir da lógica neoliberal e dos interesses do capital financeiro (MOTA, 2008; SALVADOR, 2010).

Para Raichelis (2006, p. 22) o “movimento de (contra-)reformas constitucionais que vem se efetivando desde então desencadeia um processo peculiar de redução e

perda de direitos que nem sequer foram postos em prática”. De modo que a ação do Estado ocorre no sentido da redução da esfera pública. No cenário político-social da década de 1990 se observa “um movimento de grande complexidade em função da confluência perversa entre os objetivos do Estado e os da Sociedade Civil”, envolvendo estratégias de gestão compartilhada das políticas públicas, tais como, fóruns, “plenárias populares, conferências nos três níveis de governo, orçamento participativo, audiências públicas, ouvidorias sociais e conselhos de direitos e gestores de políticas públicas” como formas de gestão e de exercício do controle social (RAICHELIS, 2006, p. 23). Nesse contexto, examinar-se-á alguns aspectos relativos à ação do Estado a partir da Constituição Federal de 1988 e seus desdobramentos na política de Assistência Social.

Quadro 1 – As diretrizes da ação do Estado e seus desdobramentos na política de Assistência Social pós-Constituição Federal de 1988: algumas aproximações

Governos	Diretrizes da ação do Estado	Desdobramentos no âmbito da política de Assistência Social
José Sarney (1985-1990)	<ul style="list-style-type: none"> - Processo de <i>redemocratização do país</i> e a configuração do regime democrático cujo marco é a Constituição Federal de 1988. - Lançamento do Plano Cruzado, em 1986, compreendendo um conjunto de medidas econômicas, visando o controle da inflação. 	<ul style="list-style-type: none"> - Colocação da Assistência Social como política pública de direitos no tripé da Seguridade Social. - Diante do redimensionamento do capital frente aos processos de automação em âmbito mundial, o Estado passa a estar se reconfigurando em termos de relações com o mercado e com a sociedade civil.
Collor de Mello (1990-1992)	<ul style="list-style-type: none"> - Introdução do ideário neoliberal por meio do Programa Nacional de Desestatização (PND), em 1991, que promoveu um conjunto de privatizações e de redução da esfera do Estado, fortalecendo a acumulação capitalista (ALVES, 2009). - Lançamento dos Planos Collor I e II, com um conjunto de medidas liberalizantes, visando adequar o país às diretrizes hegemônicas do capital (SALLUM JR, 2011). 	<ul style="list-style-type: none"> - Implementação do Programa de Ação Social (PAS), com ações voltadas para as questões habitacionais.
Itamar Franco (1992-1994)	<ul style="list-style-type: none"> - Diretrizes para uma liberalização econômica frente à “crise do Estado nacional-desenvolvimentista que, estrangulado pela dívida externa e por desequilíbrios fiscais, perdeu condições na década de 1980 de impulsionar o desenvolvimento brasileiro” (SALLUM JR (2011, p. 264). 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

	<p>- Implementação do Plano Real, com as medidas para a estabilização econômica. Contudo, não se observou uma redução das desigualdades sociais (Alves, 2009, p. 193).</p>	
Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	<p>- Instituição do Plano Diretor da Reforma do Estado, desenvolvido pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), com a implementação de privatizações e reformas com significativos reflexos no campo social (MARCONSIN; FORTI; MARCONSIN, 2012).</p> <p>- Emenda à Constituição nº 20/1998, que dentre outros, substituiu o critério de tempo de serviço pelo de contribuição e adotou o fator previdenciário (SALVADOR, 2005).</p> <p>- Processo de fragmentação das lutas trabalhistas, frente à flexibilização das relações de trabalho (ALVES, 2009).</p>	<p>- Implantação do Programa Comunidade Solidária, objetivando gerir as políticas sociais a partir da lógica econômica, articulada com a sociedade civil por meio das Organizações Não Governamentais, pautada em práticas assistencialistas, baseadas no primeiro damismo, que historicamente caracterizaram as ações assistenciais no Brasil (ONGs) (DRAIBE, 2003).</p> <p>- Oferta de ações com recortes seletivos e focalizados, a partir de Programas de Transferência de Renda, a exemplo do Bolsa Escola, voltado para segmentos sociais pobres e extremamente pobres.</p>
Lula (2003-2011)	<p>- Implementação de diretrizes nos moldes social-liberal, tendo como base, dentre outras, as seguintes ações:</p> <p>a) Emendas Constitucionais nº 41/2003 e 47/2005 com reformas no âmbito da Previdência Social.</p> <p>b) unificação dos programas sociais existentes, com base na transferência de renda;</p> <p>c) delineamento das condições para o desenvolvimento da política de Assistência Social a partir de um Sistema integrado e participativo;</p> <p>d) ampliação do número de Organizações Não Governamentais (ONG's), que passam a participar da oferta de serviços no âmbito das políticas públicas, bem como do exercício do controle social por meio da participação em conferências, conselhos, dentre outros.</p>	<p>- Realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003;</p> <p>- Criação do Programa Bolsa Família (PBF), por meio da Medida Provisória 132/2003, convertida pela Lei Federal nº 10.836/2004;</p> <p>- Criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005.</p> <p>- Implantação do Programa “Minha Casa, minha vida” em 2009.</p> <p>- Lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2010, com ações voltadas para incentivo às áreas de transportes, energia, cultura, meio ambiente, saúde, social e habitação.</p>
Dilma Rousseff (2011-2016)	<p>- Continuidade da implementação de diretrizes nos moldes social-liberal, tendo como base, dentre outras, as seguintes ações:</p> <p>- Emenda Constitucional nº 70/2012, que acrescentou o artigo 6º à Emenda Constitucional nº 41/2003.</p> <p>- Desenvolvimento de medidas voltadas para um intervencionismo que aliou política monetária, redução da taxa de juros e política fiscal.</p>	<p>- Continuidade da oferta do Programa Bolsa Família;</p> <p>- Continuidade do Programa de Aceleração do Crescimento, sobretudo, inclusive no âmbito do Programa “Minha Casa, Minha Vida”.</p> <p>- Aprovação da Lei nº 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (marco regulatório da sociedade civil) (BRASIL, 2014).</p>

<p>Michel Temer (2016-2019)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovação da Lei nº 13.429/2017 (Lei da terceirização), em 31 de março de 2017, que dispõe sobre a alteração de disposições da Lei no 6.019/1974, no que se refere ao trabalho temporário, permitindo a contratação de funcionários terceirizados para atuarem em atividade-fim. - Emenda Constitucional n.º 95 de 15 de dezembro de 2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal (Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos). 	<ul style="list-style-type: none"> - Fragilização das ações da política de Assistência Social e dos órgãos de controle social.
<p>Jair Bolsonaro (2019 aos dias atuais)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Agenda ultraneoliberal e conservadora a partir da extrema direita no poder. - Regressão de direitos; - Cortes orçamentários no âmbito das políticas públicas - Processo de repressão aos movimentos sociais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fragilização das ações da política de Assistência Social e dos órgãos de controle social. - Estabelecimento de medidas regressivas. - Implementação de ações dissociadas da lógica da política de Assistência Social na perspectiva do SUAS. - Retorno das práticas assistencialistas pautadas na solidariedade. - Discursos pautados na segregação e no autoritarismo.

Fonte: Marconsin; Forti; Marconsin (2012, p. 33-40); Alves (2009, p. 193-194); Souza (1987); Antunes (2005); Singer (1999); Sallum Jr (2011, p. 264); Brasil (2014); Salvador (2005); Souza (2017); Fernandes (2017).

O quadro 1 mostra que, no campo econômico, o Plano Cruzado foi lançado em 1986, durante o governo de José Sarney, compreendendo um conjunto de medidas econômicas, visando o controle da inflação e a retomada do crescimento da economia. Nesse contexto, diante do redimensionamento do capital em termos de produção frente aos processos de automação, o Estado passa a estar se reconfigurando em termos de relações com o mercado e com a sociedade civil, contexto em que a colocação da Assistência Social como política pública de direitos no tripé da Seguridade Social se apresenta como uma importante conquista.

No governo Collor de Mello (1990-1992), ocorreu a introdução do ideário neoliberal por meio do Programa Nacional de Desestatização (PND), em 1991, que promoveu um conjunto de privatizações e de redução da esfera do Estado, fortalecendo a acumulação capitalista (ALVES, 2009). Na esfera social, ocorreu a implementação do Programa de Ação Social (PAS), com ações voltadas para as questões habitacionais. Nesse contexto destacam-se os Planos Collor I e II e o conjunto de medidas liberalizantes, visando adequar o país às diretrizes hegemônicas do capital (SALLUM JR,

2011), frente à “crise do Estado nacional-desenvolvimentista que, estrangulado pela dívida externa e por desequilíbrios fiscais, perdeu condições na década de 1980 de impulsionar o desenvolvimento brasileiro” (SALLUM JR (2011, p. 264).

Durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foi instituído o Plano Diretor da Reforma do Estado no âmbito do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), que promoveu um conjunto de privatizações e reformas com significativos reflexos no campo social (MARCONSIN; FORTI; MARCONSIN, 2012).

Essa perspectiva liberalizante se faz presente a partir de reformas na esfera estatal e um processo de fragmentação das lutas trabalhistas, frente à flexibilização das relações de trabalho (ALVES, 2009). No âmbito da Previdência Social, a Emenda Constitucional nº 20/1998 promoveu a substituição do critério de tempo de serviço pelo de contribuição e adotou o fator previdenciário (SALVADOR, 2005).

No campo social, a implantação do Programa Comunidade Solidária, objetivando gerir as políticas sociais a partir da lógica econômica, articulada com a sociedade civil por meio das Organizações Não Governamentais, esteve pautada por práticas assistencialistas, baseadas no primeiro damismo, que historicamente caracterizaram as ações assistenciais no Brasil (ONGs) (DRAIBE, 2003). Nesse sentido, as intervenções pautaram-se por recortes seletivos e focalizados, a partir de Programas de Transferência de Renda, a exemplo do Bolsa Escola, voltado para segmentos sociais pobres e extremamente pobres.

Nos mandatos de Lula (2003-2011), a ação do Estado estava voltada para a implementação de diretrizes nos moldes social-liberal, tendo como base, dentre outras, as seguintes ações: a) unificação dos programas sociais existentes, com base na transferência de renda; b) delineamento das condições para o desenvolvimento da política de Assistência Social a partir de um sistema integrado e participativo; c) ampliação do número de ONG's que passam a participar da oferta de serviços no âmbito das políticas públicas, bem como do exercício do controle social por meio da participação em conferências, conselhos, dentre outros; d) realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003; e) criação do Programa Bolsa Família (PBF), por meio da Medida Provisória 132/2003, convertida pela Lei Federal nº 10.836/2004; f)

criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005; g) implantação do Programa “Minha Casa, minha vida” em 2009; h) lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2010, com ações voltadas para incentivo às áreas de transportes, energia, cultura, meio ambiente, saúde, social e habitação; i) no âmbito da Previdência, destaca-se a reforma implementada por meio das Emendas Constitucionais nº 41/2003 e 47/2005.

Nos mandatos de Dilma Rousseff teve-se a continuidade da implementação de diretrizes nos moldes social-liberal, tendo como base, dentre outras, ações voltadas um intervencionismo que aliou política monetária, redução da taxa de juros e política fiscal. Na esfera previdenciária foi aprovada a Emenda Constitucional nº 70/2012, que acrescentou o artigo 6º à Emenda Constitucional nº 41/2003. No âmbito social, foi importante, dentre outras: a) a aprovação da Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011 (Lei do SUAS) (BRASIL, 2011); b) continuidade dos Programas Bolsa Família; c) continuidade do Programa de Aceleração do Crescimento / Programa Minha Casa, Minha Vida. No âmbito da relação entre o Estado e a sociedade civil, destaca-se a aprovação da Lei nº 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (BRASIL, 2014).

Com o *impeachment* de Dilma Rousseff e o golpe parlamentar que promoveu a instauração do governo de Michel Temer (2016-2019), ocorreu a aprovação da Lei nº 13.429/2017 (Lei da terceirização), em 31 de março de 2017, que dispõe sobre a alteração de disposições da Lei nº 6.019/1974, no que se refere ao trabalho temporário, permitindo a contratação de funcionários terceirizados para atuarem em atividade-fim.

A partir da correlação de forças que alavancou a eleição de Bolsonaro foi configurada uma aliança entre neoliberalismo e conservadorismo a partir da extrema direita no poder, com um cenário político, econômico e social pautado por um conjunto de medidas regressivas, repressão aos movimentos sociais e cortes orçamentários no âmbito das políticas públicas, com fragilização das ações da política de Assistência Social e da atuação dos órgãos de controle social.

2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TEMPOS DE NEOLIBERALISMO E DE CONSERVADORISMO

O *impeachment* de Dilma Rousseff, tendo como base as estratégias ideológico-midiáticas e jurídicas que culminaram no golpe parlamentar de 2016, se apresentou como estratégia para barrar as forças progressistas na América Latina e, nesse sentido, precisa ser compreendido como parte da “ofensiva liberal-conservadora” (FUSER, 2018, p. 79).

De modo que a correlação de forças políticas entre a burguesia nacional e transnacional busca aprofundar o neoliberalismo de forma a retirar as barreiras nacionais que estejam entavando o fluxo do capital financeiro (CHESNAIS, 1996; FUSER, 2018), visto que ao “contrário do que ocorria três décadas atrás, a ideia da ‘globalização’ já não se mostra atraente às multidões de latino-americanos, portadores de amargas lembranças dos governos neoliberais do passado recente” (FUSER, 2018, p. 87).

Considerando a “gênese comum e a perspectiva de totalidade dos processos sociais responsáveis pela sua origem e continuidade” (RAICHELIS, 2006, p. 18), a questão social tem sido o objeto de lutas e movimentos sociais visando reduzir as desigualdades sociais e ampliar o acesso aos bens e riquezas socialmente produzidas no contexto do capitalismo (IAMAMOTO, 2011).

Tendo como base os ideários “neoliberal, moralizante e autoritário” (FERNANDES, 2017, p. 32), as medidas regressivas implementadas na realidade brasileira contemporânea apresentam, dentre outros, os seguintes desdobramentos para a política de Assistência Social:

- a) ***ampliação da atuação do capital financeiro e do discurso ultraneoliberal:*** com processos de individualização/privatização das expressões da questão social engendrada na relação capital e trabalho, com consequências nefastas junto à classe trabalhadora (LAGE, 2019). Esse cenário tem como principal desdobramento a desregulamentação dos direitos; flexibilização das relações trabalhistas; regressão da ação do Estado no âmbito das políticas sociais; ajustes fiscais; privatizações e cortes orçamentários; crescimento do desemprego, com o aumento do exército industrial de reserva; e a ampliação da exploração da classe trabalhadora.

- b) ***aprofundamento da pobreza e das desigualdades sociais e ampliação do trabalho precarizado***: com desdobramentos ideopolíticos e com profundos impactos na vida social, em face da flexibilização das relações de trabalho na sociabilidade do capital (NETTO, 2007; MÉSZÁROS, 2011), decorrente dos processos de acumulação desenfreada e da ampliação da exploração do trabalho (SANTOS, 2019b, p. 284).
- c) ***reatualização das antigas formas de solidariedade***: frente à retração da ação do Estado no âmbito das políticas públicas, com ampliação das desigualdades sociais e aumento da informalidade (LAGE, 2019), com inflexões nas formas de organização e luta da classe trabalhadora, sobretudo, nos espaços urbanos (ALVES, 2009). Esse cenário favorece a ampliação da solidariedade no âmbito da proteção social, em face da ação minimalista do Estado, favorecendo a formação das redes de solidariedade, para o atendimento das demandas que se apresentam (LAGE, 2019). Por sua vez, a precarização dos serviços públicos tem favorecido a abertura de nichos de mercado e a mercadorização dos direitos, com a defesa da redução dos gastos públicos, contribuindo para a ampliação da focalização, pontualidade e privatização.
- d) ***reformulação do conceito de pobreza de forma a adequá-lo às diretrizes neoliberais a partir de uma perspectiva de protagonismo social***: a concepção de pobreza que era vista como “incapacidade do indivíduo em atingir padrões mínimos de vida”, para a ser colocada como ‘ausências de capacidades humanas’” (UGÁ, 2004, p. 59 *apud* LAGE, 2019, p. 125-126). A partir da referida reformulação, a ação do Estado é reconfigurada no sentido de estar apenas apoiando o desenvolvimento dessas capacidades de forma a empoderar o indivíduo para que ele possa estar superando os problemas que se apresentam. Contudo, cabe destacar que tanto a pobreza quanto a desigualdade são multidimensionais, cujas causas que a ensejam estão relacionadas, sobretudo, por fatores socioeconômicos (NETTO, 2007, p. 142).

Na realidade brasileira, esse cenário tem se apresentado com significativos cortes orçamentários na política de Assistência Social, que põe em cheque as conquistas do Sistema Único de Assistência Social, considerando que grande parte dos recursos estão voltados para os benefícios e somente uma pequena parcela é destinada aos serviços socioassistenciais (PAULA FILHO; PINTO 2018).

A agenda ultraneoliberal “mostrou sua cara”, primeiramente anunciando algumas das medidas que configuram o projeto do “Brasil, paraíso do agronegócio e da exploração de minérios”, às custas da desregulamentação e do desmonte de mecanismos de proteção e demarcação de terras indígenas e quilombolas, por exemplo. Mas não restam dúvidas de que o principal movimento do núcleo econômico é a centralidade recém-assumida da contrarreforma da Previdência nas tarefas da agenda governamental, colocando para andar o projeto do “Brasil, paraíso do capital fictício e da superexploração do trabalho sem direitos” (SANTOS, 2019a, p. 490).

Nesse contexto, os reflexos das contrarreformas do Estado são nefastos (BEHRING; 2008; BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Em conformidade com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), existem no Brasil 12,9 milhões de pessoas desempregadas/desocupadas (taxa de 11,9%) e 4,8 milhões desalentados(as) no 1º trimestre 2020 (IBGE, 2020). Em relação à população em situação de rua, estima-se que atualmente seja composta por aproximadamente 101.854 pessoas, destas, estima-se que “dois quintos (40,1%) habitem municípios com mais de 900 mil habitantes e mais de três quartos (77,02%) habitem municípios de grande porte, com mais de 100 mil habitantes” (NATALINO, 2016, p. 25).

Os dados do Infopen (2019) mostram o Brasil é o 3º país que mais encarcera no mundo e que existem 748.009 pessoas encarceradas em unidades prisionais no período de julho a dezembro de 2019, sendo 362.547 em regime fechado, 133.408 em regime semiaberto, 25.137 em regime aberto, com um contingente de 22.558 presos(as) provisórios, 250 em tratamento ambulatorial e 4.109 em cumprimento de medida de segurança (INFOPEN, 2019).

Os dados supracitados apontam para um aprofundamento das expressões da questão social que afetam os diversos ciclos de vida, com significativos retrocessos em face da ampliação da exploração da classe trabalhadora, em face da ofensiva ultraneoliberal e conservadora, pautada no autoritarismo, com impactos nas liberdades

e nos direitos. De modo que a política de Assistência Social nesse contexto, se apresenta com um conjunto de demandas, sobretudo, no contexto de pandemia decorrente da Covid-19, diante do desemprego em massa e da perda das ocupações no mercado formal e informal de trabalho.

Apesar de afetar a todos(as), a pandemia decorrente da Covid-19 impõe desdobramentos diferentes junto aos diversos segmentos e grupos sociais, considerando que aprofunda as desigualdades engendradas no contexto do sistema capitalista.

Ao tempo em que a atual pandemia da Covid-19 tem impactado os mais diversos setores da vida em âmbito global, também tem sido importante para desvelar as desigualdades e injustiças sociais (racismo estrutural, encarceramento em massa, pobreza, extrema pobreza e a marginalização de segmentos e grupos sociais).

De modo que é importante refletir sobre esse momento e ressignificar paradigmas e conceitos. Para além das ações emergenciais é preciso assegurar políticas públicas, sobretudo a partir de um sistema de Seguridade Social capaz de efetivamente atuar junto a essa realidade.

CONCLUSÃO

As contradições do sistema capitalista apresentam no cenário neoliberal e conservador significativos desdobramentos para a política de Assistência Social, frente à desregulação de direitos, flexibilização das relações trabalhistas, aprofundamento das expressões da questão social e da reconfiguração do Estado, atendendo às diretrizes do capital e das classes dominantes.

A dinâmica social que resulta da reestruturação produtiva do capital e da contrarreforma do Estado na realidade brasileira em tempos neoliberais, dentre outros, resulta no desmonte de direitos e na desregulamentação e flexibilização das relações trabalhistas, com a regressão da ação do Estado no âmbito das políticas sociais, em face dos ajustes fiscais, privatizações e cortes orçamentários.

De modo que o atual cenário nacional e internacional decorrente da crise sanitária impõe a necessidade de rompimento com a ortodoxia minimalista do Estado frente às desproteções sociais, que foram imensamente aprofundadas diante do

desemprego, da perda do lugar no mercado formal e informal e das incertezas frente ao atual contexto político, econômico e social que tem ensejado medidas regressivas, perpassadas pelo autoritarismo e conservadorismo.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. Trabalho e reestruturação produtiva no Brasil neoliberal – Precarização do trabalho e redundância salarial. **Rev. Katál**. Florianópolis v. 12 n. 2 p. 188-197 jul./dez. 2009.

ANTUNES, R. **Adeus ao Trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 2000.

ANTUNES, Ricardo. **A Desertificação Neoliberal no Brasil** (Collor, FHC e Lula). 2ª edição. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma:** desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo, Cortez, 2008.

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política Social:** fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2011.

BOITO JR, Armando. A hegemonia neoliberal e o sindicalismo no Brasil. **Rev. Crítica Marxista**, nº 3, São Paulo, Editora Brasiliense, 1996.

BRASIL. **Lei nº 13.019/2014**, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Senado Federal: Brasília, 2014.

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, Brasília: Senado Federal, 2011.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica. **R. Econ. contemp.**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 247-272, maio/ago. 2008.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. 14 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CHESSNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**. vol. 15, no. 2, São Paulo, novembro 2003, p. 63-101.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200004>. Disponível em

https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200004. Acesso em 12 de junho de 2020.

FERNANDES, Jean Lucas Macedo. Direitas partidárias na América Latina do século XXI. **Leviathan Cadernos de Pesquisa Política** n. 14, pp.26-50, 2017.

FUSER, Igor. América Latina: progressismo, retrocesso e resistência. **Saúde Debate**, Rio De Janeiro, V. 42, n. Especial 3, p. 78-89, novembro 2018.

MARCONSIN, Cleier; FORTI, Valeria; MARCONSIN, Adauto F. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, V. 14, n.2, p. 23-46, jan./jun. 2012.

IANNI, O. **A ditadura do grande capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Desemprego**. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em 18 de junho de 2020.

INFOPEN. **Informações Penitenciárias**, 2019. Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen>. Acesso em 18 de junho de 2020.

LAGE, Lais do Nascimento Vidal. Interesses capitalistas e desafios para a efetivação dos direitos sociais: ataques e regressões. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 120-128, jan./abr. 2019 ISSN 1982-0259.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. 3. ed. São Paulo: Nova Cultura, 1988.

MOTA, A. E. (Org.). **O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2008.

NATALINO, Marco Antonio Carvalho. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. 2246 - Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea: Brasília, outubro de 2016, 36p.

NETTO, José Paulo. Desigualdade, pobreza e Serviço Social. **Revista Em Pauta**. Número 19 – 2007, p. 153-160.

PAULA FILHO, Luiz Pinto de; PINTO, Rosa Maria Ferreiro. **Cortes do Governo Federal no Orçamento da Assistência Social: a Desconstrução do Welfare State Brasileiro**. Anais do Encontro Nacional de Pós-Graduação – VII ENPG Vol.2, 2018, p. 309-303.

RAICHELIS, Raquel. Gestão pública e a questão social na grande cidade. **Lua Nova**, São Paulo, 69: 13-48, 2006.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Josiane Soares. O enfrentamento conservador da “questão social” e desafios para o Serviço Social no Brasil. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 136, p. 484-496, set./dez. 2019a.

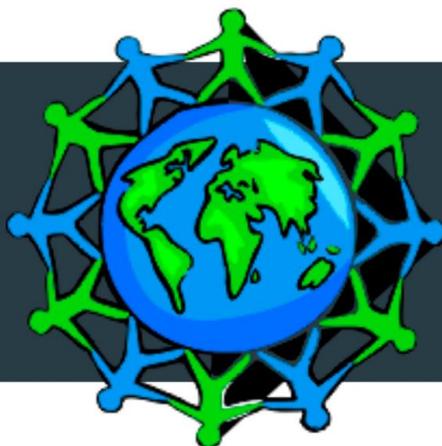
SANTOS, Milena da Silva. Financeirização do capital, “reformas” estruturais e seguridade social no Brasil. **Ser Social**. Nova Direita, Estado e Política Social. Brasília, v. 21, n. 45, julho a dezembro de 2019b, p. 283-300b.

SALLUM JR. Brasílio. Governo Collor: O Reformismo Liberal e a Nova Orientação da Política Externa Brasileira. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, no 2, 2011, pp. 259 a 288.

SINGER, Paul. A raiz do desastre social: a política econômica de FHC. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SOUZA, Herbert de. A Nova República e as políticas sociais. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro. 21(4):24-30, out./dez. 1987. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/9567/8618>. Acesso em 18 de junho de 2020.

SOUZA, Ana Karoline Nogueira de. **O caráter reformista do modelo social-liberal no Estado brasileiro**. VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas (JOINPP), 22 a 25 de agosto de 2017, UFMA: São Luiz-MA, 2017, 12p.



Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI

III SINESPP

20 a 24
OUTUBRO
2020

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS
Democracia, desigualdades sociais e políticas públicas no capitalismo contemporâneo

MESA COORDENADA EIXO 1

GESTÃO PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL EM
TEMPOS DE NEOLIBERALISMO E DE CONSERVADORISMO

O DESENHO INSTITUCIONAL DO SUAS E OS DESAFIOS PARA A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL¹

Iracilda Alves Braga²

RESUMO

Com o presente artigo pretendo sistematizar o desenho institucional do SUAS, bem como os desafios à sua gestão e implementação na realidade brasileira contemporânea. Para tanto, utilizamos a pesquisa bibliográfica e documental tendo como referência, dentre outros, Mota (2009 e 2010), Boschetti (2003), Braga (2017) e a legislação pertinente ao Sistema Único de Assistência Social. Os resultados mostraram que, ponto de vista formal, instrumental e operacional o conjunto de regulamentações, normas e orientações contribuiu para a implantação e organização do SUAS, no entanto, o contexto neoliberal que impôs contrarreformas ao Sistema de Seguridade Social brasileiro vem promovendo um verdadeiro desmonte da política de Assistência Social por meio do desfinanciamento e da precarização dos serviços socioassistenciais.

Palavras-chave: Sistema Único de Assistência Social. Desenho institucional. Gestão.

ABSTRACT

With this article I intend to systematize the institutional design of SUAS, as well as the challenges to its management and implementation. For this purpose, we used bibliographic and documentary research having as reference, among others, Mota (2009 and 2010), Boschetti (2003), Braga (2017) and the legislation pertinent to the Unified Social Assistance System. The results showed that, from a formal, instrumental and operational point of view, the set of regulations, standards and guidelines contributed to the

¹ Mesa coordenada do Eixo Temático 1: Estado, Movimentos Sociais e Políticas Públicas, realizada durante o III Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas- SINESPP/UFPI.

² Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Doutora em Serviço Social (UFPE). Tem experiência na área de Ciências Sociais Aplicadas, com ênfase em Políticas Públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: processo de trabalho do serviço social, participação, cidadania, descentralização, conselhos gestores e gestão pública e políticas sociais (Assistência Social e Saúde). É pesquisadora do Núcleo de Pesquisa sobre Estado e Políticas Públicas (UFPI) e técnica do Núcleo de Estudos em Neorregionalismo, Imaginário e Narratividade (UESPI). E-mail: iracildabraga@ufpi.edu.br.

implementation and organization of SUAS, however, the neoliberal context that imposed counter-reforms to the Brazilian Social Security System has been promoting a real dismantling of the Social Assistance policy through the lack of financing and the precariousness of social assistance services.

Keywords: Single Social Assistance System. Institutional design. Management.

INTRODUÇÃO

Nossa intenção com o presente artigo é sistematizar o desenho institucional do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como examinar os desafios à sua gestão e implementação. Dessa forma, apresentaremos uma discussão geral sobre SUAS no contexto da Política de Assistência Social, considerando a centralidade que esta vem adquirindo na Seguridade Social brasileira (MOTA, 2010) e as mudanças ocorridas com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e a partir da implantação do Sistema Único de Assistência Social em 2005 (NOB SUAS 2005, Lei do SUAS – nº 11.435/2011, NOB SUAS 2012).

O estudo é bibliográfico e documental e sistematiza o desenho institucional do SUAS e os desafios à gestão, desde a sua implantação com a NOB SUAS 2005, e considera também uma série de normatizações que orientam sua operacionalização, tais como a NOB-RH/SUAS 2006 (gestão do trabalho), a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009), a lei do SUAS (Lei 12435/2011 que altera a lei 8.742/1993), a Resolução CNAS Nº 17/2011(altera as equipes de referência), NOB/SUAS 2012 (Pacto de aprimoramento da gestão), dentre outras.

2 O DESENHO INSTITUCIONAL DO SUAS E OS DESAFIOS PARA A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Assistência Social eleva-se ao *status* de política pública com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Para sua implementação, tornou-se imprescindível a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), mecanismo importante de institucionalização da política. Em direção à sua consolidação verificou-se que a Política de Assistência Social passou a ser implementada na configuração do Sistema Único de Assistência Social a partir de 2004 com a PNAS e em 2005 com a NOB SUAS, sob a égide do ponto de vista institucional e de regulação pelo Estado.

Nesta perspectiva a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) sistematiza as bases que dão sustentação ao SUAS - minucia, aprofunda e dá conteúdo aos princípios e diretrizes da LOAS (1993), além de formatar as bases operacionais do sistema.

De acordo com Mota (2010), o SUAS reordenou a política de Assistência Social. Ele é o instrumento de organização e operacionalização da Assistência Social. As ações socioassistenciais do SUAS são organizadas em unidades de proteção social instaladas em territórios de proximidade do cidadão, atendendo às diversidades de regiões e os portes dos municípios, sendo respeitados os seus eixos estruturantes: a matricialidade sociofamiliar, a territorialidade e a descentralização com participação da sociedade (PNAS, 2004).

Conforme Brasil (2006), o SUAS tem como objetivos: acolher e garantir proteção integral; contribuir para a prevenção do agravamento de situações de negligência, violência e ruptura de vínculos; restabelecer vínculos familiares e/ou sociais; possibilitar a convivência comunitária, bem como promover acesso à rede socioassistencial e aos demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e às demais políticas públicas setoriais.

Nesta perspectiva, a Política de Assistência Social, através do SUAS, afiança direitos de garantia de segurança aos seus usuários: 1) Sobrevivência – garantia de rendimento e autonomia (garantir a todos forma monetária de sobrevivência); 2) Acolhida – garantia de provisão de necessidades humanas básicas (alimentação, vestuário, abrigo) até a autonomia; e 3) Convívio – assegurar relações sociais nas dimensões multicultural, intergeracional, interterritorial, intersubjetivas.

Para garantir as seguranças de Sobrevivência, de Acolhida e de Convívio, ou vivência familiar, o SUAS organiza serviços socioassistenciais referenciados em níveis de proteção social, a saber: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (Média e Alta Complexidade) (BRASIL, 2009).

A PNAS apresenta ainda os eixos estruturantes e de subsistemas da assistência social que devem referenciar o SUAS. Dentre estes, destacamos a descentralização, a territorialização, a matricialidade sociofamiliar, a participação e o controle social, o financiamento, a informação e monitoramento e a política de recursos humanos. Traz

também referências quanto à vigilância social, à proteção social e à defesa social e institucional que orientarão e classificarão as ações no SUAS.

A Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, aprova a NOB SUAS, que institui o Sistema Único de Assistência Social, conforme Brasil (2005, p. 83):

A NOB/SUAS disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, sob a égide de construção do SUAS, abordando, dentre outras coisas: a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos.

A NOB SUAS³ é o instrumento legal que regulamenta e disciplina o SUAS, que se consubstancia um “sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira” (BRASIL, 2005, p. 87). Portanto, o SUAS é responsável pela gestão e operacionalização da política de assistência social no Brasil.

Do ponto de vista operacional, o SUAS divide-se em benefícios socioassistenciais e serviços socioassistenciais. Os primeiros disciplinados na própria LOAS são: Benefícios eventuais e benefícios de Transferência de Renda (NOB SUAS 2005), notadamente o BPC e o Programa Bolsa Família – estes se consubstanciam na segurança de sobrevivência.

Quanto aos serviços socioassistenciais, estes foram disciplinados na NOB-SUAS e, posteriormente, tipificados pela Resolução nº 109/2009 (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais do SUAS). Tais serviços são organizados em níveis de complexidade: a) Proteção Social Básica e b) Proteção Social especial de média e alta complexidade.

A proteção social básica é do âmbito do CRAS e de outras unidades básicas de assistência, como os serviços de fortalecimento de vínculos e de convivência familiar e

³ É mister mencionar que o SUAS foi criado por uma NOB – Norma operacional básica, editada pelo Conselho Nacional de Assistência Social. É, portanto, instituído por um ato do executivo sem a necessária proteção da lei, o que o configura como uma Política do governo Lula e não como política de Estado, o que vem a se materializar em 2011, com a Lei do SUAS, Lei nº 11.435/2011, que altera a LOAS, passando esta a contemplar em seu texto legal o SUAS.

comunitária, oferecidos às famílias referenciadas ao CRAS. O público desses serviços são indivíduos e famílias cujos vínculos familiares e comunitários permanecem preservados.

Na Proteção Social Básica, a porta de entrada dos serviços é o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) que, de acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social, lei nº 8.742/1993 (alterada pela lei nº 11.345/2011), em seu artigo 6º, § 1º, afirma:

a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias (BRASIL, 2011, p. 2).

É na Proteção Social Básica dirigida a famílias em situação de vulnerabilidade social que é realizado o trabalho social com famílias a partir do PAIF⁴ e dos serviços de fortalecimento de vínculos. Aqui se materializa a segurança de convívio e vivência familiar.

Quanto à Proteção Social Especial, organiza-se em dois níveis de complexidade: média e alta (BRASIL, 2009). A Proteção Social Especial de média complexidade tem como referência de entrada para os serviços os CREAS, que ofertam, de acordo com a Resolução nº109/2009, o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); o Serviço Especializado em Abordagem social (SEAS); o Serviço de Atendimento Especializado no Domicílio para Pessoa Idosa e Pessoa com Deficiência e Serviço de Proteção Social a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).

O Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), é a unidade de Referência da média complexidade que, segundo a Lei nº 8.742/1993 (alterada pela lei nº 11.345/2011), em seu artigo 6º, § 2º, é:

a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial (BRASIL, 2011, p. 2).

⁴ O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida.

No que diz respeito aos serviços de Proteção Social de Alta Complexidade, estes compreendem: Serviço de Acolhimento Institucional; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências (BRASIL, 2009). É na proteção social especial que a segurança de acolhida se materializa, tendo como referência o risco social e pessoal e a fragilidade ou ausência de vínculos familiares e comunitários.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), desde a sua implantação com a NOB-SUAS 2005, conta com uma série de normatizações que orientam sua operacionalização, tais como a NOB-RH/SUAS 2006 (gestão do trabalho), a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009), a lei do SUAS (Lei 12435/2011, que altera a lei 8.742/1993), a Resolução CNAS Nº 17/2011(altera as equipes de referência), NOB/SUAS 2012 (Pacto de aprimoramento da gestão), Política Nacional de Educação Permanente no SUAS (Resolução CNAS, nº 04/2013) e Resolução CNAS 04/2014 (aprova o Sistema Nacional de Entidades privadas de Assistência Social), dentre outras. É inegável que esse conjunto de normatizações é importante para a organização, consolidação e fortalecimento do SUAS, resguardando em si um legado positivo.

No campo das orientações técnicas, existe uma infinidade de documentos e orientações sobre o gerenciamento do SUAS, Proteção Social Básica e Especial, que direcionam o trabalho dos gestores municipais e das equipes técnicas de provimento. As orientações para os gestores versam sobre a gestão, o financiamento, as instâncias de controle e as pactuações realizadas entre os entes federados e norteiam a gestão. Já para as equipes técnicas, direcionam serviços, benefícios e as condições de provimento.

Quanto à organização do trabalho social no Sistema Único de Assistência Social, esta dá-se a partir dos documentos que classificamos como normas técnicas do SUAS, que são as Normas Operacionais Básicas (NOBs) e as Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social. Estas têm o nítido objetivo de organizar, materializar e operacionalizar o Sistema. Dentre elas, elegemos algumas, que observamos ter conteúdo relacionado a disciplinar o trabalho. São elas: NOB-RH/SUAS (2006), Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009) e NOB/SUAS (2012), (Pacto de aprimoramento da gestão).

A NOB RH SUAS, resolução 269/2006 do CNAS, dispõe sobre os Recursos Humanos no Sistema Único de Assistência Social e traz como principais eixos:

- Princípios e Diretrizes Nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS.
- Princípios Éticos para os Trabalhadores da Assistência Social.
- Equipes de Referência.
- Diretrizes para a Política Nacional de Capacitação.
- Diretrizes Nacionais Para os Planos de Carreira, Cargos e Salários.
- Diretrizes para Entidades e Organizações de Assistência Social.
- Diretrizes para o cofinanciamento da Gestão do trabalho.
- Responsabilidades e Atribuições do Gestor Federal, dos Gestores Estaduais, do Gestor do Distrito Federal dos Gestores Municipais para a Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS.
- Organização do Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS – Módulo CADSUAS.
- Controle Social da Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS.
- Regras de Transição (BRASIL, 2009, p. 14).

Dos eixos dispostos, destacamos a preocupação com a gestão e organização do trabalho como estratégicos à implementação do SUAS. A NOB prevê a valorização do trabalhador por meio do concurso público, da capacitação e da criação de planos de carreira, cargos e vencimentos. Prevê ainda o controle social na gestão do trabalho e cria o CADSUAS, ferramenta do sistema SUASWEB que organiza o Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS, no qual todos os trabalhadores são inscritos, permitindo a gestão online por unidade de serviço.

No que concerne à gestão do trabalho no âmbito do SUAS, esta deve, segundo a NOB, “garantir a ‘desprecarização’ dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da terceirização, garantir a educação permanente dos trabalhadores, realizar planejamento estratégico, garantir a gestão participativa com controle social, integrar e alimentar o sistema de informação” (BRASIL, 2009, 16).

A NOB-RH/SUAS define também as equipes de referência dos serviços socioassistenciais, considerando o nível de proteção, o porte e a capacidade de gestão dos municípios. Assim recomenda a composição da equipe e a quantidade de profissionais.

De acordo com a NOB, equipes de referência são aquelas:

constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários (BRASIL, 2009, p. 21).

As equipes de referência são constituídas por profissionais de nível superior, dentre os quais: assistentes sociais, psicólogos, advogados e pedagogos, dentre outros, a depender do nível de proteção (BRASIL, 2009). Na Proteção Social Básica, as equipes de CRAS devem ter a seguinte conformação:

Quadro 1 – Equipe de Referência de CRAS conforme porte do município

Pequeno Porte I	Pequeno Porte II	Grande Porte, Metr6pole e DF
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo.	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e, preferencialmente, um psicólogo.	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
2 técnicos de nível médio	3 técnicos de nível médio	4 técnicos de nível médio

Fonte: NOB-RH/SUAS (BRASIL, 2006), p. 19.

Na Proteção Social Especial de média complexidade⁵, as equipes de CREAS (BRASIL, 2009) devem ter a seguinte composição:

Quadro 2 – Equipe de Referência de CREAS conforme nível de gestão

Municípios em Gestão Inicial e Básica	Municípios em Gestão Plena e Estados com Serviços Regionais
Capacidade de atendimento de 50 pessoas/indivíduos	Capacidade de atendimento de 80 pessoas/ indivíduos
1 coordenador	1 coordenador
1 assistente social	2 assistentes sociais
1 psicólogo	2 psicólogos
1 advogado	1 advogado
2 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)	4 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)
1 auxiliar administrativo	2 auxiliares administrativos

Fonte: NOB-RH/SUAS (BRASIL, 2006), p. 20.

A conformação das equipes de referência de CRAS e CREAS aponta para o privilégio de equipes interdisciplinares, que contemplam saberes diferenciados no atendimento às demandas dos usuários. No entanto, observa-se uma confusão de

⁵ Na Proteção Social Especial de alta complexidade, para cada tipo de serviço há o referenciamento de uma equipe específica.

papeis e limites da interdisciplinaridade, assim como faltam investimentos na valorização dos trabalhadores e no combate à precarização do trabalho.

É válido destacar que a implementação da NOB-RH/SUAS não está desvinculada do contexto de estruturação produtiva e de flexibilização das relações de trabalho, contexto este que tende a precarizar as relações de trabalho na sociedade capitalista e constitui-se adverso às previsões da própria norma, quando esta dispõe, por exemplo, sobre as responsabilidades e atribuições dos gestores municipais quanto à gestão do trabalho. Destacamos algumas delas:

- 1) Dotar a gestão de uma institucionalidade responsável, do ponto de vista operacional, administrativo e técnico-político, criando os meios para efetivar a política de assistência social. Destinar recursos financeiros para a área, compor os quadros do trabalho específicos e qualificados por meio da realização de concursos públicos.
- 3) Contratar e manter o quadro de pessoal necessário à execução da gestão e dos serviços socioassistenciais.
- 4) Instituir e designar, em sua estrutura administrativa, setor e equipe responsável pela gestão do trabalho no SUAS.
- 5) Elaborar um diagnóstico da situação de gestão do trabalho existente em sua área de atuação;
- 7) Manter e alimentar o *Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS*, de modo a viabilizar o diagnóstico, planejamento e avaliação das condições da área de gestão do trabalho para a realização dos serviços socioassistenciais, bem como seu controle social.
- 9) Elaborar quadro de necessidades de trabalhadores para a implementação do respectivo Plano Municipal de Assistência Social para a manutenção da estrutura gestora do SUAS.
- 10) Estabelecer plano de ingresso de trabalhadores e a substituição dos profissionais terceirizados.
- 11) Realizar concurso público para contratar e manter o quadro de pessoal necessário à execução da gestão dos serviços socioassistenciais, observadas as normas legais vigentes.
- 12) Oferecer condições adequadas de trabalho quanto ao espaço físico, material de consumo e permanente.
- 13) Implementar normas e protocolos específicos, para garantir a qualidade de vida e segurança aos trabalhadores do SUAS na prestação dos serviços socioassistenciais.
- 17) Elaborar e implementar, junto aos dirigentes de órgãos da estrutura gestora municipal do SUAS e coordenadores dos serviços socioassistenciais, um Plano Municipal de Capacitação para os trabalhadores (...);
- 21) Garantir, em seu âmbito, o cofinanciamento para a implementação da gestão do trabalho para o SUAS, especialmente para a implementação de PCCS e para a capacitação dos trabalhadores, necessários à implementação da política de assistência social (BRASIL, 2016, p 50 a 53).

É importante mencionar que as responsabilidades e atribuições previstas na NOB são importantes do ponto de vista da consolidação da gestão do trabalho no SUAS;

inclusive, esta foi matéria privilegiada na NOB SUAS 2012 e figura como meta para os municípios no Pacto de Aprimoramento 2014-2017. No entanto, é fato que a maioria dos municípios ainda não conseguiu organizar sua gestão do trabalho, não logrando sequer garantir o concurso público para ingresso de trabalhadores e trabalhadoras no SUAS, tendo em vista a desestruturação do mundo do trabalho.

É fato que a referida NOB contribui no acesso aos recursos mínimos para um atendimento qualificado. No entanto, permanece o desafio de intensificar a garantia de melhores condições de trabalho e principalmente de fomentar o trabalho social coletivo, com participação ativa dos usuários na construção não apenas de suas trajetórias de vida, mas do próprio sentido de proteção social, ofertado pela política de assistência social.

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009) é uma norma técnica do SUAS, sendo das mais relevantes, tendo em vista seu conteúdo disciplinador dos serviços de proteção social básica e especial (média e alta complexidade) expressos em seu art. 1º:

I - Serviços de Proteção Social Básica:

a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos.

II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:

a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: - abrigo institucional; - Casa-Lar; - Casa de Passagem; - Residência Inclusiva. b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências (BRASIL, 2009, p. 5-6).

A tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais do SUAS é o resultado de um processo de construção que se inicia com a contratação de consultoria do Instituto Florestan Fernandes, via projeto UNESCO/MDS, para proceder a um levantamento de nomenclaturas utilizadas por municípios, estados e outros países e identificar as denominações, público-alvo, objetivos e serviços existentes na área. A partir de então,

foi construída uma matriz analítica e conceitos que embasam a classificação, tipificação e descrição dos serviços e uma matriz descritiva de serviços específicos por eixo de proteção social.

A Resolução nº 109/2009 apresenta uma matriz padronizada para fichas de serviços socioassistenciais (anexo A) que traz a identificação e descrição dos serviços quanto a provisões, aquisição dos usuários, condições e formas de acesso e impacto social esperado. Apresenta, assim, uma padronização dos serviços para todo o território nacional que, na medida em que cria uma identidade para os serviços socioassistenciais, dita, necessariamente, como, quando, com quem, de que modo e os resultados esperados. Considerando as dimensões do Brasil e as diversidades regionais, corre-se o risco de desconfigurar o território, “o chão”, “o espaço vivido” pelos sujeitos em favorecimento de ações padronizadas para realidades e sujeitos singulares.

Quanto à **NOB-SUAS (2012), Resolução nº 33/2012**, além de reafirmar a Assistência Social como política pública e os direitos socioassistenciais dos usuários, também versa sobre a gestão e institui o Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS.

A principal novidade trazida pela NOB-SUAS 2012 foi o Pacto de Aprimoramento do SUAS, que, segundo o art. 23, deve ser firmado entre os entes federados – União, Estados, Municípios e Distrito Federal – e será o instrumento que materializará as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS, além de constituir-se como mecanismo de indução do aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Dessa forma, conforme o art. 24, o Pacto compreende:

- I - definição de indicadores;
- II - definição de níveis de gestão;
- III - fixação de prioridades e metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS;
- IV - planejamento para o alcance de metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS;
- V - apoio entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para o alcance das metas pactuadas; e
- VI - adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação (NOB-SUAS 2012, p. 27).

O primeiro Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal foi instituído no ano de 2013, estabelecendo metas para o quadriênio 2014-2017, após discussão nos

colegiados específicos e na Comissão Intergestora Tripartite (CIT)⁶. Compreende um conjunto de 21 metas distribuídas entre gestão da política de Assistência Social, nela compreendida a gestão do trabalho, benefícios socioassistenciais, e proteção social básica e especial (de média e alta complexidade).

CONCLUSÃO

Diante do exposto, podemos afirmar que do ponto de vista formal, instrumental e operacional o conjunto de regulamentações, normas e orientações contribuiu para a implantação e organização do SUAS, a despeito das NOB's (SUAS e RH-SUAS), da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e do Pacto de Aprimoramento. Portanto, é possível afirmar avanços.

No entanto, importa mencionar que o contexto neoliberal que impôs contrarreformas ao Sistema de Seguridade Social brasileiro vem promovendo um verdadeiro desmonte da política de Assistência Social através do desfinanciamento e da precarização dos serviços socioassistenciais. Esta precarização expressa-se nas condições objetivas e subjetivas de provisão dos serviços no SUAS; na gestão municipal; nas formas de controle social; na gestão do trabalho; na ausência de estrutura física adequada e de equipamentos de trabalho e, sobremaneira, na negação de acesso aos direitos sociais garantidos na Constituição Federal de 1988.

Os desafios da gestão no âmbito da Assistência Social, portanto, consistem na superação das formas de precarização do provimento dos serviços e benefícios no âmbito do Sistema Único de Assistência Social bem como nas formas e estratégias de financiamento municipal, uma vez que a União tem cada vez mais se desresponsabilizado, à medida que promoveu cortes no financiamento da Seguridade Social no último ano, em nome da crise. Somem-se a isso as restrições impostas pela Emenda Constitucional nº 95/2016 que limita por 20 anos os gastos públicos, promovendo um verdadeiro desfinanciamento da Política de Assistência Social.

⁶ CIT – Instância de Pactuação da Política de Assistência Social que envolve gestores dos três entes federados: União, Estados e Municípios.

REFERÊNCIAS

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica de Serviço Social; v. 2).

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre a originalidade e o conservadorismo**. 2ª ed. Brasília, 2003.

BRAGA, I.A. **O trabalho do assistente social no SUAS: reflexões sobre a relativa autonomia no exercício profissional dos assistentes sociais de CRAS e CREAS no município de Teresina- PI**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 07 de abril de 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012**. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2013/res0466_12_12_2012.html>. Acesso em: 07 de abril de 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas para Centros de Referência da Assistência Social – CRAS**. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas para Centros de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS**. Brasília, 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Resolução de nº 109 do Conselho Nacional de Assistência Social, CNAS: Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf>. Acesso em: 03 de março de 2016.

BRASIL. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **SUAS: configurando os eixos de mudanças**. Brasília: MDS, 2006. Disponível em: https://www.google.com.br/?gws_rd=ssl#q=Instituto+de+Estudos+Especiais+da+Pontific%C3%ADcia+Universidade+Cat%C3%B3lica+de+S%C3%A3o+Paulo.+SUAS:+configurando+os+eixos+de+mudan%C3%A7as.+Bras%C3%ADlia:+MDS%2C+2006. Acesso em 05 de maio de 2016.

BRASIL. **Norma Operacional Básica do SUAS**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>>. Acesso em 15 setembro de 2015.

BRASIL. Rede SUAS. **Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal**. SAGI: Brasília, 2015. Disponível em:
<http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/pacto_aprimoramento_suas_cit12072012.pdf>. Acesso em 17 de setembro de 2015.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 2004. Disponível em:
<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em 20 de setembro de 2015.

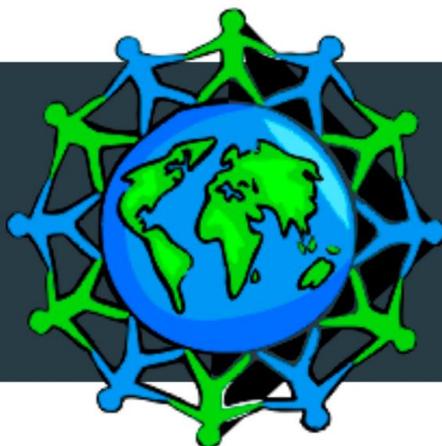
BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/2005**. Disponível em:
<<http://www.ppd.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=26>>. Acesso em 25 de setembro de 2015.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 8.742. **Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS**. 1993. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em 13 de outubro de 2015.

MOTA. Ana Elizabete & AMARAL, Ângela. **Projeto Profissional e Projeto Societário**. In: **CEFSS. Revista Inscrita** nº 12, Brasília, 2009.

MOTA. (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MOTA. O trabalho e os trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na assistência social. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária**. Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, p. 39-64, 2011.



Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI

III SINESPP

20 a 24
OUTUBRO
2020

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS
Democracia, desigualdades sociais e políticas públicas no capitalismo contemporâneo

MESA COORDENADA EIXO 1

GESTÃO PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL EM
TEMPOS DE NEOLIBERALISMO E DE CONSERVADORISMO

GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA DO SUAS: da partilha de decisões a substituição da oferta de serviços do Estado pela sociedade¹

Teresa Cristina Moura Costa²

RESUMO

O presente trabalho apresenta uma discussão sobre o processo de incorporação da sociedade civil na gestão do Sistema Único de Assistência Social a partir da problematização da direção política impressa pelo marco jurídico normativo do SUAS e sua implementação no contexto do Estado neoliberal. Assim, foi construído a partir de pesquisa bibliográfica e documental discutindo-se o papel exercido pelas ações de controle social e gestão pública da política de Assistência Social na perspectiva do SUAS. Os resultados produzidos apontam para a importância das instâncias dos conselhos como instrumentos da democracia participativa assim como evidenciam ainda impasses na publicização das decisões do conselho e debate com suas bases representativas e a tendência de repasse das funções de oferta de serviços e benefícios do Estado para a sociedade.

Palavras-Chaves: Assistência Social. Gestão do Sistema Único da Assistência Social. Participação.

ABSTRACT

The present work presents a discussion about the process of incorporating civil society in the management of the Unified Social Assistance System, based on the problematization of the political direction printed by the SUAS normative legal framework and its implementation in the context of the neoliberal state. Thus, it was built from bibliographic and documentary research discussing the role played by social control and public management of Social Assistance policies from the perspective of SUAS. The results produced point to the importance of council instances as instruments of participatory

¹ Mesa coordenada do Eixo Temático 1: Estado, Movimentos Sociais e Políticas Públicas, realizada durante o III Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas- SINESPP/UFPI.

² Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Mestre em Políticas Públicas pela UFPI e doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa sobre Estado e Políticas Públicas. Áreas de interesse de pesquisa: Política de Assistência Social no capitalismo contemporâneo, gestão pública, família, relação Estado e sociedade. E-mail: tcmcosta@ufpi.edu.br..

democracy as well as evidence of impasses in the publicization of council decisions and debate with their representative bases and the tendency to pass on the functions of offering services and benefits from the State to the society.

Keywords: Social Assistance. Management of the Unified Social Assistance System. Participation.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 apresenta uma nova institucionalidade para a assistência social ao incorporá-la no rol da seguridade social, reconhecendo o que antes era assumido pela sociedade civil sob a égide da caridade, da pontualidade, do clientelismo e da filantropia, como dever e responsabilidade pública estatal assim como a sua organização e gestão erguida pelos princípios da descentralização da participação e do controle social.

A legislação impõe uma lógica de reorganização das relações entre Estado e Sociedade, tanto na oferta e gestão da política que passa para o campo do Estado sob a ótica do direito como também da criação de dispositivos institucionais que permitem a incidência do controle social sobre a gestão da política no processo de concepção, fiscalização e controle das ações do Estado. É no bojo dessa discussão que se questiona: como essa relação Estado sociedade vem sendo implementada no âmbito da gestão do Sistema Único da Assistência Social (SUAS)? Que aspectos apontam para a conformação da democratização do Estado e que desafios são postos nesse processo?

Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo discutir os elementos postos no marco jurídico-normativo que corroboraram para implementação a gestão democrática e participativa no âmbito do SUAS para então apresentar algumas reflexões e tensões que carecem de problematização e análise sobretudo no que se refere ao papel das sociedade civil organizada na partilha de responsabilidades com o Estatal e em que condições ela vem sendo realizada.

Para tal, utilizou o estudo bibliográfico necessária ao aprofundamento da temática a partir da literatura existente e documental tendo como referência a Norma Operacional Básica de 2012, o Censo SUAS 2019 e o Boletim da Rede Privada no SUAS nº1. A abordagem utilizada é de natureza qualitativa que na concepção de Minayo

(1999), permite a análise da construção dos fenômenos em uma determinada realidade e o aprofundamento de questões que não podem ser quantificadas tendo em vista que se expressam no campo das relações. Cabe ressaltar que utilizou-se também de dados quantitativos como ponto de partida para expressar o fenômeno tal qual ele parece na sociedade e oferecer as bases para a análise qualitativa.

O artigo apresenta em um primeiro momento uma discussão sobre a gestão democrática e participativa do SUAS a partir da análise do seu marco regulatório para no momento posterior trazer algumas reflexões sobre a relação estado e sociedade no contexto atual no que se refere a estratégia de participação que vem sendo priorizada no âmbito do Estado neoliberal.

2 REFLETINDO SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA DO SUAS

A gestão democrática e participativa no âmbito do SUAS tem suas raízes no processo de luta pela democratização do Estado para a sociedade com a concretização de direitos sociais garantidos na Constituição Federal de 1988 e na estruturação de uma nova lógica de organização e gestão pública brasileira que previu espaços democráticos partilhados entre Estado e sociedade no planejamento, execução e implementação das políticas sociais públicas assim como a fiscalização.

Tais mecanismos foram regulamentados na Lei nº 8.742, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993 e corroborada nos instrumentos normativos posteriores que foram sendo regulamentados entre os quais destacam-se: a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004, as Norma Operacional Básica de 2005, a Lei nº 12.435, de 2011, que atualiza a Lei nº 8.742, e a Norma Operacional Básica, de 2012.

Além de apontarem as diretrizes estruturantes, as regulamentações definem os mecanismos de materialização dos direitos socioassistenciais e da gestão democrática e participativa do SUAS. No entanto, duas questões precisam ser destacadas. A primeira é que os instrumentos normativos por si só não são capazes de garantir a efetividade dos dispositivos que possuem, carecem da positividade do Estado e da organização da estrutura de gestão pública alicerçada em fontes de financiamento capazes de sustentar a concepção, gestão e implementação de políticas públicas no Brasil, voltada para a garantia de direitos.

A segunda é de que, concordando com Silva (2012), as legislações expressam projetos em disputas por vezes antagônicos e podem “atribuir a instituição social a que regulamentam normatizam diferentes e conflitantes papéis, que emergem das diversificadas e por vezes, antagônicas expectativas, demandas e requisições que são postas por esses mesmos interesses em jogo” (SILVA, 2012, p.179).

No contexto em cena é preciso considerar a partir das análises de Silva (2017), que a gestão democrática do SUAS possui um padrão “híbrido” conformado a partir de traços que conservam as práticas assistenciais historicamente presentes na assistência e a tentativa de empreender com um padrão de gestão pública sustentado no projeto democratizante que tem expressão na Constituição Federal e nas Leis Orgânicas de Assistência Social. Tal projeto só pode ser modificado pela via da “prática o projeto de democratização, que fundamenta o projeto de assistência como direito social e dever do Estado”(SILVA, 2017, p.24).

A implementação do modelo de gestão do SUAS mesmo imbuído de um formato inovador também é desafiante ao impor a ampliação dos direitos sociais e alargamento da proteção social no Brasil, concretizado por meio de ofertas públicas de serviços, programas, projetos e serviços em todo o território nacional, com portas e entrada, definição de públicos e provisões que garantam as seguranças definidas na Política Nacional de Assistência Social e equipes de referência denotando a profissionalização na área.

Por outro lado, os aspectos inovadores se confrontam, de acordo com Rizzotti (2010, p.182) “com os entraves próprios da máquina administrativa, com os ranços históricos da estrutura pública brasileira e com a trajetória desta política sempre mais operacionalizada fora do que no interior do Estado e, portanto, tratada como pontual, seletiva e clientelista”. Acresce-se a esses fatores o direcionamento político posto pelo projeto hegemônico em curso fundamentado na ideologia neoliberal que influencia a estrutura de gestão posta para efetivação da política.

É nessa perspectiva que Silva (2012), ao realizar uma análise sobre os avanços jurídico-normativos da Política de Assistência Social identifica avanços e retrocessos em diferentes aspectos, dos quais considera-se pertinente destacar no bojo da discussão do trabalho avanços como a autonomia do processo de escolha dos representantes da

sociedade civil para compor o Conselho Nacional de Assistência Social, assim como a valorização dos espaços de pactuação da política, como a Comissão Intergestora Bipartite (CIB) e a Comissão Intergestora Tripartite (CIT) tanto por fomentar a autonomia das entidades como pela valorização de instrumentos de gestão diferenciados que permitam partilha de decisões.

A autora identifica ainda o repasse de funções do Estado para a sociedade civil, na perspectiva da publicização ensejada pela Reforma do Estado, em detrimento da supremacia da ação estatal como uma das contradições na implementação do SUAS sustentada pelo aparato normativo.

Na análise às referidas legislações, foi possível identificar alguns elementos que corroboram para a construção de uma gestão democrática e participativa no SUAS como a Lei nº 12.435/2011, que não altera o Art. 5º da Lei nº 8.742/1993, quanto às diretrizes da organização da Assistência Social, reafirmando seu caráter descentralizado e participativo, assim como a “[...] primazia da responsabilidade estatal na condução da política de assistência social nas três esferas de governo” (BRASIL, 2012, p. 12) e em seu Art. 16, estabelece os Conselhos de Assistência Social Nacional, estaduais, do Distrito Federal e dos municipais como instâncias deliberativas do Sistema Único de Assistência Social.

Já a Norma Operacional Básica de 2012, corrobora que os espaços dos conselhos e conferências como locais privilegiados de decisão e de deliberação na construção da gestão democrática da Política de Assistência Social. Entre os dispositivos destacados na NOB 2012, encontram-se: No Art. 5º da Norma de Operação Básica (NOB) tem destaque a participação e o controle social como diretrizes a serem seguidas na estruturação do SUAS nos incisos VI, que aponta para o “[...] fortalecimento da relação democrática entre Estado e Sociedade Civil”; e VII, com o “[...] controle social e participação popular” (BRASIL, 2012, p. 17); No Art. 6º quando dispõe sobre os “[...] princípios éticos para a oferta da proteção socioassistencial no SUAS”, a participação, sobretudo do usuário, aparece no inciso XI como “[...] garantia incondicional do direito à participação democrática dos usuários, com incentivo e apoio à organização de fóruns, conselhos, movimentos sociais e cooperativas populares, potencializando práticas participativas” (BRASIL, 2012, p. 18); No Art. 12 da NOB SUAS, X – “[...] promover a participação da

sociedade, especialmente dos usuários, na elaboração da Política de Assistência Social”; XI – “Instituir o planejamento contínuo e participativo no âmbito da Política de Assistência Social” (BRASIL, 2012) os princípios e diretrizes são reafirmados nas responsabilidades comuns a todos os entes.

A legislação expressa um horizonte de garantia da gestão democrática e participativa do SUAS, com destaque para a expressão dos diferentes atores que compõem a política, tais como os usuários, os trabalhadores do SUAS, as entidades de defesa de direitos e as prestadoras de serviços, mesmo que tenha sido enfatizado que tais atores devem participar por meio da instância deliberativa que compõe o SUAS, ou seja, os Conselhos, em suas respectivas esferas de governo.

Sobre esse aspecto, faz-se necessário retomar o debate sobre as formas de participação que vem sendo engendradas no Brasil no contexto do Estado neoliberal. Para Dagnino (2004, p. 95), existe uma “[...] confluência perversa entre um projeto político democratizante, participativo e o projeto neoliberal, que marcaria hoje [...] o cenário da luta pelo aprofundamento da democracia na sociedade brasileira” que pode ser visualizada, sobretudo, na disputa político-cultural e no deslocamento das noções de sociedade civil, participação e cidadania, amplamente apropriadas pela ideologia neoliberal e utilizadas para justificar a contribuição da sociedade no fortalecimento da “gestão democrática”.

No campo da sociedade civil, o deslocamento refere-se, sobretudo, ao seu papel, que ainda no contexto do processo de redemocratização do país era ativo e de luta e de organização das pautas da classe trabalhadora para buscar o reconhecimento, legitimidade e incorporação legal e efetiva dessas práticas na agenda pública. Na agenda neoliberal cuja materialidade se expressa na Reforma Administrativa do Estado, mais especificamente no Plano Diretor de Reforma do Estado Brasileiro, que tem entre seus mecanismos a publicização como instrumento que orienta o repasse de funções públicas para as organizações da sociedade civil, mais, especificamente, para o Terceiro Setor. Essa direção de trabalho acaba por enfraquecer a implementação das ações e a própria relação do controle das ações do Estado pela sociedade sobretudo no âmbito da proposta conselhistas como veremos na próxima sessão.

3 REFLEXÕES SOBRE OS DESAFIOS POSTOS A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO SUAS

O debate sobre os conselhos e sua possibilidade de alargamento de democratização da sociedade constituem objeto de análise de diferentes autores³, os quais têm apontado um determinado consenso em torno de sua importância, no que tange à possibilidade de maior cobrança do poder público sobre a efetivação de determinadas demandas, assim como da possibilidade de incidir sobre a implementação e fiscalização das políticas públicas.

Por democratização, compreende-se a partir de Coutinho (2000, p.23), como “um processo e não de um Estado” que se efetiva “[...] a partir de processos de lutas sociais oriundos da dinâmica da própria sociedade civil, impactando, por um lado, a dinâmica das relações sociais, e, por outro, o objetivo e a forma de intervenção estatal na sociedade” (DURIGUETO; SOUSA FILHO, 2014, p.228).

É nessa perspectiva que se compreende que os espaços dos conselhos constituem-se em produtos de lutas políticas tensionadas por correlação de forças de diferentes projetos políticos e ideológicos que podem possibilitar, ou não a concretização de arranjos institucionais de gestão mais transparentes e próximos da realidade. No entanto, para cumprir o seu papel, uma série de questões precisam ser enfrentadas tanto no financiamento para o fortalecimento das ações do conselho como também de capacitação, articulação com as entidades de defesa de direitos, além do compromisso com a representação e representatividade.

Sobre esse aspecto, Paz (2009) chama atenção para o fato de que no âmbito da proposta conselhistas, como instrumento da democracia participativa, a participação não é da pessoa individualmente, mas de um coletivo representado que precisa estar imbuído da responsabilidade de discutir as pautas e questões postas para o debate com o grupo e representá-las e defendê-las no âmbito do Conselho. Só assim é possível alcançar a legitimidade das pautas e a representatividade das demandas.

No âmbito do SUAS, um levantamento realizado na base de dados do Censo SUAS de 2019 (BRASIL, 2020), sobre o orçamento e a infraestrutura dos Conselhos,

³ Entre os autores estudados, destacam-se Raichelis (2015), Gohn (2011), Duriguetto e Souza Filho (2014).

destacam que dos 5.345 Conselhos que responderam ao questionário no prazo estabelecido, 76,1%, que corresponde a 4.068 entes federativos municipais, possuíam previsão de recursos específicos para funcionamento dos conselhos nas suas respectivas Leis Orçamentárias Anuais. Além disso, 83,6% desses entes, que correspondem a 4.466 municípios, já estavam destinando os 3% do IGD-SUAS e IGD-PBF⁴ para seus respectivos Conselhos. Considera-se um avanço para a gestão democrática o fortalecimento do financiamento para o funcionamento dos conselhos que aparece presente dos municípios brasileiros.

Por outro lado, no que tange a publicização, muitos desafios precisam ser enfrentados de modo que os atos e diálogos do conselho com a sociedade primem pela incorporação das suas demandas. Sobre a publicização das atas dos conselhos, o Censo 2019 revela que 4.681 municípios, que correspondem a 71,0% do total informaram que a principal estratégia adotada é a de deixá-las disponíveis no Conselho para que a população usuária acesse. 205 municípios (3,1%) disponibiliza no site do conselho, 176 (2,7%) em Boletins produzidos na área social, 105 (1,6%) envia a representantes e organizações de usuários que não estão representados no conselho, 134 (2,0%) envia às entidades que não estão representadas no conselho, 679 (10,3%) envia aos conselhos e/ou suas entidades e 531 (8,1%) não são publicizadas (BRASIL, 2020).

Quanto a publicização das Resoluções 1.795 (33,6%) municípios informaram que nenhuma das deliberações/resoluções é publicada, 2.129 (39,2%) publicam todas, 742 (139%) publicam a maioria, 67 (1,3%) informaram que a metade e 612 (11,4%) informaram que a minoria das deliberações/resoluções é publicada.

Embora os dados já indiquem um incipiente trânsito para as articulações entre representações e bases, esse processo ainda é desafiante, sobretudo se analisarmos que a participação a sociedade foi podada historicamente pela cultura autocrática e centralizadora que a gestão pública brasileira. Além disso, a lógica de publicização que o Estado neoliberal vem impondo à sociedade não é a de fortalecimento da articulação

⁴ O IGD- Suas e o IGD Bolsa Família são indicadores que mensuram a gestão de serviços e benefícios do SUAS e do Programa Bolsa Família. Os municípios recebem valores de incentivo a gestão de acordo com o desempenho apresentado.

política que confira legitimidade às decisões tomadas nos conselhos, mas a de transferência de responsabilidades para a própria sociedade.

É também relevante reconhecer as fragilidades e desafios que perpassam os conselhos, entre os quais se destacam: a grande dependência da máquina pública estatal; a diversidade que compõe o universo da sociedade civil, de modo que, muitas vezes, as entidades, como prestadoras de serviços, acabam por se interessar mais pela aprovação de suas propostas; a falta de igualdade de condições de participação entre sociedade civil e poder público, tanto no que se refere ao acesso às informações como no que diz respeito à pouca representatividade que tais entidades possuem junto às suas bases, a ausência e/ou rotatividade dos representantes governamentais nas reuniões, assim como indicação de pessoas sem perfil ou com pouca capacidade de deliberação e, finalmente, a que se considera mais complexa para a efetivação de uma gestão democrática, a pouca capacidade de participação na elaboração das políticas e programas sociais, assim como a de proposição de ações e/ou serviços e de deliberação sobre os rumos da política social pública (DURIGUETTO; SOUZA FILHO, 2014).

Nas análises de Duriguetto e Souza Filho (2014), esses constructos sociais só ganham força se puderem se constituir em instâncias de democratização das políticas sociais capazes de tensionar a gestão, na luta pela ampliação do fundo público destinado ao social. Para tal, a política social não pode ser vislumbrada dissociada da política econômica, nem tampouco das funções da política pública no Estado capitalista, como também do movimento da sociedade na luta pela efetivação dos direitos sociais. Aliás, é no processo de lutas que efetivamente o projeto do capital pode ser questionado e ampliado na direção de ganhos da classe trabalhadora.

Isso posto, os autores chamam a atenção para a necessidade desses espaços sociopolíticos, “[...] se dotados de intervenções na direção da ampliação e da qualidade das políticas sociais, contribuem para tensionar a luta em torno da destinação do fundo público e, portanto, para o processo de democratização” (DURIGUETTO; SOUZA FILHO, 2014, p. 253). Também destacam a importância de que as lutas enfrentadas por esses espaços tenham articulação direta com as lutas travadas pelos movimentos sociais, o

que torna necessário que tais Conselhos façam articulações para além dos seus espaço e/ou forma de atuação. A definição de recursos para a passa a constitui-se, assim, em um dos elementos que podem contribuir para essa ampliação.

Cabe ressaltar que nos anos 90, o Estado brasileiro tende a se esquivar de reconhecer a assistência social como política pública o que vai dificultar a organização das ações dessa e o reforço à filantropia e às ações da sociedade. Dessa forma, a assistência vai se conformando como afirma Boschetti (2003), o direito garantido constitucionalmente, mas ainda atravessado por muito conservadorismo. No campo legal, muitos avanços, na prática, ainda há muitos desafios para sua efetivação como política pública, com um conjunto de ofertas realizadas pelas Organizações Sociais. Mesmo nos anos 2.000, com os avanços trazidos pela Política Nacional de Assistência Social, a organização do Sistema Único de Assistência Social, a definição de serviços e benefícios públicos em todo o território nacional, essa tendência continua.

No bojo dessas mudanças, as entidades sociais, hoje categorizadas pela legislação coo Organizações da Sociedade Civil que antes ofertavam serviços, ganham seu espaço assumindo uma função complementar à ação do Estado que passa a ser o principal responsável pelas ações da política, assim como a apologia às ações sociais de iniciativa da sociedade.

Na prática, sob o discurso da complementariedade neoliberal, assiste-se ao esvaziamento da dimensão pública do SUAS pela tendência de valorização da sociedade civil na oferta de serviços, como evidencia as informações do Boletim nº 01 da Rede Privada no SUAS (BRASIL, 2019) que revela a partir das análises dos dados do Censo SUAS 2017 e do Cadastro Nacional de Entidades Socioassistenciais (CNEAS) de 2019 que existem 20.706 unidades estatais e privadas no SUAS, das quais 14.834 são entidades privadas, sendo 5.295 de assessoramento e defesa de direitos⁵ e 9.539 ofertante de serviços, conforme pode ser visualizados no quadro abaixo.

⁵ De acordo com o Art. 3º as entidades e organizações de assistência social são aquelas sem fins lucrativos, prestam atendimento e assessoramento ao público do SUAS e as que atuam na defesa e garantia de direitos de forma isolada ou cumulativa.

Quadro 1- Serviços ofertados nas unidades estatais

SERVIÇOS	ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	ORGANIZAÇÕES ESTATAIS
Centro de convivência	4.736	3.776
Acolhimento de idosos	1.538	184
Acolhimento de crianças e adolescentes	1.328	1.473
Centro Dia	1.236	124
Outras unidades de acolhimento	701	365
TOTAL	9.539	5.922

Fonte: Elaboração própria a partir das informações do Boletim nº 1 da Rede Privada no SUAS (2019).

As informações do quadro acima apontam de como a direção de como a participação da sociedade tem sido incorporada na gestão do SUAS sob o viés da publicização neoliberal. Assim, concorda-se com Dagnino (2004), quando afirma que as relações entre Estado e ONG são bastante emblemáticas e podem ser problematizadas em dois aspectos. De um lado, são funcionais ao projeto neoliberal por serem consideradas organizações dotadas tecnicamente de competência para gerir e desenvolver ações de enfrentamento a diferentes problemáticas que se apresentam a sociedade, em que muitas vezes respondem de forma positiva, enfraquecendo a própria imagem do Estado como agente de intervenção social. Por outro lado, tais organizações são “representativas” da sociedade civil para o Estado seja pelo seu vínculo, seja pelo seu conhecimento sobre uma determinada demanda social, mas o que acontece na verdade é uma convergência de interesses entre as duas esferas.

O que pode-se perceber é que no caldo dessa convergência a participação da sociedade na definição dos horizontes do SUAS, como produto de lutas do conjunto da sociedade e que traz na matriz a concepção de gestão democrática e participativa tem se convertido em uma estratégia, um forte recurso gerencial do Estado neoliberal na perspectiva de repasse para a sociedade civil de funções estatais, sob o discurso da colaboração, da gestão compartilhada, da distribuição dos recursos, entre outras justificativas.

CONCLUSÃO

No contexto atual, percebe-se a existência de uma tensão entre a defesa e a vivência do projeto democrático popular, regulamentado na Constituição Federal de 1988, que estabelece dispositivos para o desenvolvimento de uma democracia participativa, em que as ações públicas são construídas a partir do diálogo com a sociedade, e que aparecem concomitantes à utilização desses mesmos espaços deliberativos para legitimação das ações estatais de redução dos direitos pela via do fortalecimento da ação estatal.

No que tange ao caso particular do SUAS, a participação tem prevalecido na perspectiva não de discussão e formulação das políticas públicas, mas o papel de implementação e execução dos serviços socioassistenciais. Além disso, percebe-se que existe uma predominância entre as entidades que ofertam serviços socioassistenciais em relação as que atuam no assessoramento e defesa de direitos. Trata-se da continuidade da afirmação da atuação do terceiro setor na oferta de serviços, em contraponto a organização da oferta direta pelo ente estatal.

Essa transferência de responsabilidades constitui-se em um mecanismo próprio do gerencialismo, forma de administração difundida ainda nos anos 1990, com Plano Diretor de Reforma do Estado e que continua a orientar a gestão das políticas públicas, e, aqui, em particular, a Política de Assistência Social. Sua principal característica é a incorporação de tecnologias de gestão do setor privado no âmbito da intervenção estatal e das organizações da sociedade civil.

Entre tais tecnologias gerenciais, a descentralização, tanto no repasse de funções da esfera federal para os entes estaduais e municipais, como também para as organizações da sociedade civil, pode ser visualizada na gestão do Sistema Único de Assistência Social, quando é analisado o volume de entidades inscritas no Cadastro Nacional de Entidades Socioassistenciais ofertantes de serviços públicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Lei nº. 12.435, de 6 de julho de 2011. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Boletim nº 1 - Rede Privada no SUAS**, julho 2019.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Censo SUAS 2019 – Resultados Nacionais**, Conselho Municipal de Assistência Social. Brasília, abril 2020.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social no Brasil: um direito entre a originalidade e conservadorismo**. 2. ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política e Sociedade**, n. 5, p. 134-169, out./2004.

DURIGUETTO, Maria Lúcia; SOUZA FILHO. Rodrigo de. Democratização, política econômica e política social: determinações fundamentais para o debate dos espaços conselhistas. In: MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela (Org.). **Serviço Social Brasileiro nos anos 2000: cenários, pelejas e desafios**. Recife: Editora UFPE, 2014.

PAZ, Rosângela D. O. Representação e representatividade: dilemas para os conselhos de assistência social In: Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS**. Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. – Brasília, DF: CNAS, MDS, 2009.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. O processo de implantação do SUAS: uma reflexão sob a ótica da gestão. **Argumentum**, Vitória, v. 2, n. 2, p. 174-188, jul./dez. 2010

SILVA, Roberto Robson. Os projetos de Assistência Social em disputa e o padrão híbrido de gestão do SUAS. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 17, n. 34, jul./dez. 2017.

SILVA, Sheyla Suely de Souza. **Entre a expansão do capital e a proteção ao trabalho: contradições da assistência social brasileira no governo neodesenvolvimentista**. 2012. 264p Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Pernambuco, Recife, 2012