

PPGPP
30 ANOS

JOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA

Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO SUAS: alguns elementos para pensar o debate no contexto atual

Tamires Nogueira Santos¹

Teresa Cristina Moura Costa²

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo apontar elementos que contribuam com o debate em torno da gestão democrática no âmbito do SUAS. Busca analisar o significado de gestão democrática, compreender quais as concepções que fundamentam e orientam o debate sobre a gestão democrática e discutir como essas concepções estão incorporadas no âmbito do SUAS. Para responder a esses objetivos, foi realizada uma revisão intencional de literatura e um estudo documental. Através da pesquisa, foi possível concluir que a gestão democrática no SUAS é afetada pela gestão neoliberal somada ao imbricamento entre burocracia e patrimonialismo e aos limites resultantes do modo como a Política de Assistência Social é conduzida historicamente no Brasil.

Palavras-chave: Gestão Democrática. Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social.

ABSTRACT

This work aims to point out elements that contribute to the debate around democratic management within the SUAS. So, the article seeks to: analyze the meaning of democratic management; understand which concepts underlie and guide the debate on democratic management; discuss how these conceptions are created within the SUAS; what challenges are envisaged to democratic management in the current context. To reply to these objectives, an intentional literature review and a documentary study were carried out. Through the research, it was possible to conclude that the democratic management in SUAS is affected by the neoliberal management added to the intertwining between bureaucracy and patrimonialism and the limits resulting from the way in which the Social Assistance Policy is historically conducted in Brazil.

Keywords: Democratic management. Social assistance. Unified Social Assistance System

¹ Universidade Federal do Piauí (UFPI); Graduada em Serviço Social (UFPI); Mestranda no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (UFPI). E-mail: tamiresnogueira801@ufpi.edu.br

² Universidade Federal do Piauí (UFPI); Assistente Social; Doutora em Serviço Social (UFPE); Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (UFPI); Pesquisadora membro do Núcleo de Pesquisa sobre Estado e Políticas Públicas e do Grupo de Estudos em Políticas de Seguridade Social e Serviço Social (GEPSS). E-mail: tcmcosta@ufpi.edu.br

PROMOÇÃO



PPGPP
30 ANOS

JOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA

Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 inovou com a incorporação de princípios e diretrizes para uma gestão democrática das políticas sociais públicas, entre as quais está a Política de Assistência Social, que pressupõe a interlocução entre Estado e sociedade com mecanismos de democracia participativa como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, os conselhos gestores e as conferências das políticas públicas.

É também na Carta Magna que a Assistência Social é duplamente legitimada, pois, ao mesmo tempo que é caracterizada enquanto política pública, a definem como parte integrante da Seguridade Social brasileira. No entanto, o seu marco regulatório só foi concretizado cinco anos depois com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), publicada em 1993. A Lei tem como diretrizes, a descentralização, a participação popular e a primazia da responsabilidade estatal na condução dessa política e, como princípios: a prioridade do atendimento das necessidades sociais frente à renda; universalização dos direitos sociais; proibição de práticas vexatórias para comprovar necessidades; ausência de discriminação; divulgação ampla das ações socioassistenciais e de seus respectivos recursos (BRASIL, 1993).

Os instrumentos de democracia participativa da Constituição se depararam com os entraves do projeto neoliberal que passa a orientar as ações do Estado brasileiro nos anos 1990 nos governos de Fernando Collor de Melo e, principalmente, de Fernando Henrique Cardoso que optaram pela passagem de uma “lógica democrática” para uma “lógica da concorrência do mercado” (MONTAÑO, 2002 apud SOUZA FILHO, GURGEL, 2016). Assim, no âmbito da administração pública, a gestão democrática passa a ser confrontada pelo gerencialismo e pela máxima da eficiência pública no tocante aos gastos, sobretudo em relação aos gastos sociais. No âmbito da Assistência Social, a afirmação dos direitos sociais passou a ser norteadada por apelos morais para a sociedade civil contribuir com o enfrentamento da “questão social”.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

A partir dos anos 2000, através dos governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, a perspectiva da gestão democrática avança com a aproximação e participação das classes subalternas na gestão pública. Entretanto, esse avanço não significou uma superação dos mecanismos gerencialistas, pois ambos os governos estão situados em uma lógica neodesenvolvimentista que “revelou-se como parte da dinâmica entre produção e reprodução social do capital” (SITCOVSKY, 2010, p.237 apud AMORIM, 2021, p.177-178).

Em ambos os governos, aparatos legais foram aprovados e construídos a partir de um viés crítico sobre a necessidade de fortalecer a gestão democrática no interior da Política de Assistência Social, contudo, essa política adquiriu uma centralidade voltada para o enfrentamento da pobreza, o que vai contra a finalidade da gestão democrática de “universalização e aprofundamento de direitos” (SOUZA FILHO, 2011, p. 220 apud COSTA, 2017, p.44).

Assim, o artigo tem como objetivos: analisar o significado de gestão democrática; compreender quais as concepções que fundamentam e orientam o debate sobre a gestão democrática; discutir como essas concepções estão incorporadas no âmbito do SUAS; apontar quais desafios são vislumbrados à gestão democrática no contexto atual.

Para responder a esses objetivos, foi realizada uma revisão intencional de literatura e um estudo documental. Para tanto, foi realizado um levantamento intencional de bibliografias que analisam as categorias “gestão democrática”, “Assistência Social” e “Sistema Único de Assistência Social”. No tocante ao estudo documental, foram analisados documentos como a LOAS, Plano Diretor de Reforma do Estado, Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS). As discussões foram organizadas da seguinte maneira: 1) O debate em torno do significado de gestão democrática; 2) A gestão democrática no âmbito do SUAS no cenário atual; 3) Conclusão.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



2 O DEBATE EM TORNO DO SIGNIFICADO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

Parte-se do significado geral de gestão para destacar as particularidades da gestão democrática. A partir da perspectiva teórica de Paro (2006), Souza Filho e Gurgel compreendem que a gestão e a administração são sinônimas e pressupõem “a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (PARO, 2006, p.18 apud GURGEL; SOUZA FILHO, 2016, p.28). Desta maneira, a gestão, em geral, está associada a utilização da racionalidade e a determinação de finalidades. Entretanto, nem a racionalidade, nem a finalidade podem ser compreendidas como neutras, pois é preciso situar a gestão em um espaço de contradições que “varia entre orientações radicalmente destinadas à manutenção da ordem de exploração/dominação e aquelas radicalmente posicionadas em defesa de um mundo de liberdade para todos” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.33). É partindo dessa concepção da disputa de diferentes orientações no âmbito da gestão que podemos perceber a existência de uma gestão comprometida com a ordem do capital e uma gestão democrática, vinculada ao objetivo da universalização e aprofundamento de direitos.

Na sociedade capitalista, a gestão é atravessada pela necessidade de exploração da classe trabalhadora e o principal instrumento de dominação, nessa sociedade, é o Estado (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016). É precisamente por esta razão que é necessário compreender as funções do Estado enquanto Estado capitalista. Em “O Manifesto Comunista”, Marx e Engels (2007) compreendem o Estado enquanto um comitê dos interesses burgueses. De maneira complementar, Lênin (2011, p.37) nos diz que “O Estado é o produto e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes”. A partir desses autores, é possível entender o Estado enquanto um instrumento de dominação porque é através dele que são mantidas e reproduzidas as relações sociais pautadas na exploração de uma classe (burguesa) sob a outra (proletários).

Embora esse Estado se apresente como representante do bem comum, Poulantzas (2019) indica que uma das particularidades do Estado capitalista é que

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



ele demonstra estar vinculado ao interesse geral. Vende-se, portanto, a ideia de Estado-nação, nivelando todos os indivíduos como cidadãos e mascarando os conflitos de classes através da propagação de ideais de liberdade e igualdade. Nesse sentido, sobre a igualdade dos sujeitos perante o Estado, Lessa e Tonet (2012, p.48 apud CARVALHO, 2021, p.88) avaliam que “na medida que o Estado ignora as reais desigualdades entre os indivíduos, ele na verdade permite ao capitalista a maior liberdade para explorar trabalhadores e proletários”.

Compactuando com Poulantzas (2019), acreditamos que não se pode reduzir o Estado a um aparelho repressivo sob o comando único de uma classe dominante. Entendemos a existência de uma relativa autonomia, considerando a possibilidade do Estado prover garantias a uma determinada classe dominada - mesmo que essas garantias não signifiquem uma ruptura do sistema de poder das classes dominantes. Nesse sentido, a gestão situa-se em um espaço de contradições, considerando que ela está inserida no Estado Capitalista e ele está centrado em um “equilíbrio instável” de compromissos e interesses das classes dominantes e dominadas (POULANTZAS, 2019).

Para Souza Filho e Gurgel (2016), o modelo tradicional de gestão brasileiro está sustentado no imbricamento entre burocracia e patrimonialismo, onde o velho e o novo se complementam. Essa complementariedade é visualizada através da associação de interesses voltados tanto para a expansão do capital, como para a manutenção de grupos senhoriais, oligárquicos e burgueses (SOUZA FILHO, GURGEL, 2016). Assim, no Brasil, o modelo tradicional de gestão está fundamentado em uma lógica em que os interesses coletivos são mediados por práticas clientelistas e atua como um mecanismo de manutenção de poder das classes dominantes na esfera da administração pública.

A Constituição Federal de 1988 avança na formulação de novas formas de interlocução entre Estado e população por meio do desenvolvimento de uma perspectiva voltada para a gestão democrática compatível a finalidade de “transformar as condições de vida das classes subalternas, aprofundando e

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

universalizando direitos civis, políticos e sociais, visando contribuir com a superação da ordem do capital” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.73). Nesse sentido, observa-se na Constituição Federal de 1988 um amplo aprofundamento e consolidação de direitos com ênfase no controle social no âmbito público.

Na década de 1990, contudo, forma-se um novo rearranjo político. No campo da gestão, produto dos ímpetus neoliberais, surge uma nova forma de pensar a administração pública: o gerencialismo. Em suma, o panorama dessa década seguiu fortemente marcado por um viés ideológico incompatível com a perspectiva de gestão democrática. A partir da incorporação de ideais neoliberais, surge a pauta “de reforma do Estado, com o pressuposto da necessidade da administração pública incorporar procedimentos gerenciais visando a eficiência de suas ações” (PASTOR, 2007, p.225).

É durante o governo de Fernando Henrique Cardoso que é aprovado o Plano Diretor de Reforma do Estado com a proposta de “criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (BRASIL, 1995, p.06). No campo dos direitos sociais, o custo da modernização e da racionalização do Estado resultou em retrocessos ou impedimentos para a materialização dos textos constitucionais, a exemplo da ênfase privatista e focalizada que se alastrou no âmbito das políticas de Seguridade Social.

O que se observa a partir da década de 1990, é que, para que a gestão democrática continue caminhando sob a ótica de democratização dos direitos, é preciso que haja um Estado forte no campo social. Desta forma, é necessário:

“[...] uma ação política voltada para a construção de hegemonia pautada na finalidade de universalização e aprofundamento de direitos, a qual, ao se efetivar como direção social por meio do Estado, possa aplicar uma política econômica coerente com essa orientação finalística. (SOUZA FILHO, 2011, p. 221 apud COSTA, 2017, p.44).

A partir de Souza Filho e Gurgel (2016), é possível observar, portanto, dois modelos de gestão em disputa no campo gerencial. Tem-se a gestão democrática, voltada para o alcance da emancipação humana e o gerencialismo, pautado no imbricamento da burocracia e patrimonialismo com vistas à manutenção de interesses

PROMOÇÃO



APOIO



de frações de classes tradicionais. Para os autores, a gestão democrática pode contribuir com o alcance da universalização e aprofundamento de direitos através do tensionamento do sistema de exploração, mas é preciso situá-la em um espaço conflitante em relação à ordem do capital e evitar atribuir a ela uma visão messiânica de superação de todos os infortúnios produzidos pela sociedade capitalista.

O gerencialismo, por sua vez, embora incorpore uma lógica empresarial à Administração Pública, não rompe com a ordem patrimonialista e garante a subsistência do pacto conservador de dominação, volta-se para a racionalização e redução do escopo de ofertas das políticas sociais públicas (SOUZA FILHO e GURGEL, 2016).

O que se observa em curso é uma tendência para o fortalecimento e radicalização do gerencialismo. A seguir, pretendemos analisar como essas orientações de gestão conflitantes atuam no interior da gestão da Política de Assistência Social e quais elementos particulares dessa política relacionam-se com eles.

3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO SUAS NO CENÁRIO ATUAL

As ações da Política de Assistência Social são executadas majoritariamente no âmbito estatal. Diante disso, infere-se que o Estado não está revestido de neutralidade, nem mesmo pode-se dizer que ele atua como representante dos interesses da sociedade em prol de um “interesse comum”. Assim, embora, no plano das Políticas Públicas, as ações pareçam revestidas de certa neutralidade e pensadas exclusivamente em nome de uma lógica tecnicista de otimização de recursos, é preciso situá-las em um espaço de contradições em que projetos políticos divergentes estão em uma disputa constante desde o seu planejamento até a sua implementação.

No tocante a Política de Assistência Social, Jales (2021) aponta o embate entre dois projetos políticos-ideológicos divergentes e conflitantes: o projeto republicano (subproduto de um projeto democrático) e o projeto neoliberal. Nesse sentido, para a

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



autora, o projeto republicano está relacionado com a efetivação de direitos em consonância com a defesa da Assistência Social enquanto política pública e da democratização das instâncias que a integram e o outro projeto está voltado para seu desmonte.

Gostaríamos de destacar que o projeto neoliberal no âmbito da Assistência Social relaciona-se com elementos tradicionais particulares ao desenvolvimento desta política no país, ou seja, se relaciona com práticas antigas de clientelismo fundamentadas na lógica da prestação de favores.

Segundo Jales (2021, p.130), por se tratar de projetos-ideológicos divergentes e inconciliáveis, essas tensões podem ser visualizadas “nos documentos que direcionam o desenho e a materialização da política pública.

Nesse sentido, partiremos da análise da LOAS para visualizar o desenho político da Assistência Social. Assim, através da obra de Sposati (2007), percebemos que esta lei foi pensada através de prerrogativas democráticas que deveriam incluir a interlocução dos usuários na política. Contudo, a sua aprovação e implementação encontrou diversas dificuldades, pois foram atravessadas tanto pela prevalência do ideário neoliberal que direciona a ação estatal ao não reconhecimento de direitos, como porque, segundo Couto (2006), os governos do período tiveram recortes de cunho clientelista mesclados com assistencialismo ou com um cunho moralizante.

A proposta democrática da LOAS encontra um solo infértil para se arraigar, pois as propostas disseminadas pelo Consenso de Washington receberam a alcunha de “sinônimo de modernidade” e foram abraçadas aqui por grupos pertencentes às elites empresariais, políticas e intelectuais (BATISTA, 1994) que refletiram na proposta de reforma administrativa do Estado.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, o trato da “questão social” é transformado, uma vez que ele passa a ser direcionado a uma perspectiva contrária à da afirmação dos direitos sociais devido ao chamado para a população atuar enquanto colaboradora do Estado no enfrentamento das expressões da “questão social”. Esse apelo pode ser observado, por exemplo, no Programa Comunidade

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

Solidária com a proposta de institucionalizar “um novo modo de enfrentar a questão social, a partir da integração e descentralização das ações de governo e de uma abertura à participação e parceria com a sociedade” (BRASIL, 1995 apud SOUSA, 2001, p.95). As responsabilidades do Estado frente as políticas sociais foram transferidas para a sociedade civil em um processo que culminou, de acordo com Montaño (2002) com a re-mercantilização e re-filantropização da “questão social”. No campo da Assistência Social, há um entrave para materializar a LOAS, pois, enquanto ela aponta para a ampliação de direitos, observa-se, por intermédio do Programa Comunidade Solidária, uma perspectiva contrária: a da focalização dos direitos sociais (QUEIROZ.; MATSURABA, 1995 apud SILVA et al., 2001, p-83-84)

O projeto democrático no âmbito da Política de Assistência é ampliado e aprofundado nos governos do Partido dos Trabalhadores. No caso do governo de Luís Inácio Lula da Silva, apesar da centralidade dos programas de transferência de renda, as instâncias que integram a Assistência Social foram democratizadas entre os entes federativos (JALES, 2021). Em seu governo, houve a criação do SUAS, a aprovação da PNAS e da NOB/SUAS de 2005. Posteriormente, no governo de Dilma Rousseff, tem-se a publicação da Lei n. 12.435/2011, que incorpora o SUAS à LOAS e a NOB/SUAS de 2012. Entretanto, apesar desses avanços, Amorim (2021) compreende que, assim como o governo anterior, o mandato de Dilma Rousseff promoveu a focalização das ações socioassistenciais para a pobreza.

Um traço comum entre a PNAS e a NOB/SUAS de 2005 é que elas estão fundamentadas em uma perspectiva de gestão democrática apoiada na descentralização e na participação. O próprio SUAS constitui-se em um sistema descentralizado e participativo que deve englobar diversos sujeitos, do gestor ao usuário.

Nessa perspectiva, o controle social, um dos eixos estruturantes do sistema, representa um “instrumento de efetivação da participação popular no processo e gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa” (BRASIL, 2004, p.51). Entretanto, essa participação representa um grande desafio, haja vista, o modo como

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOS

JOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



historicamente esses indivíduos são estigmatizados, pois a Política de Assistência Social é tida como caridade e os seus usuários como dependentes, tutelados.

Além disso, os conselhos e as conferências representam um lócus privilegiado no âmbito da gestão democrática do SUAS, mas se deparam com problemas de ordenamento ideológico, ou seja, embora sejam espaços privilegiados para o exercício do controle social, o fato de existirem não constitui necessariamente a garantia de efetivação de direitos e de representação dos interesses dos usuários. É preciso situá-los em um espaço de tensão entre diversos interesses coletivos.

Tanto o planejamento, como o monitoramento e avaliação são encarados como participativos (BRASIL, 2012), não se restringem aos gestores e técnicos da política. Apesar disso, no âmbito da Política de Assistência Social, Bueno e Carloto (2015, p.16) apontam que tanto o monitoramento como a avaliação “ainda permanecem muito restritos a medição da eficiência da utilização dos recursos, isto é, voltados aos aspectos quantitativos de recursos e atendimentos”. Nesse sentido, o caráter político desses instrumentos tem sido deixado de lado.

Não há a pretensão de destacar aqui todos os elementos que compõem a gestão democrática do SUAS, mas evidenciar algumas contradições presentes entre os seus objetivos e a materialização destes. Evidentemente, essa contradição existe porque, enquanto política pública, a Assistência Social está inserida em uma sociedade capitalista e a gestão democrática é vista como “contraditória à ordem do capital” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.73).

Souza Filho e Gurgel (2016, p.73) compreendem que:

as condições mais ou menos favoráveis para implementar uma gestão democrática numa dada organização ou em políticas, programas, projetos ou serviços, também dependerão do campo de inserção (produção ou reprodução social), do tipo de organização (empresa, Estado ou organização da sociedade civil) e do projeto político orientador da organização (manutenção da ordem ou transformação).

No tocante a Assistência Social, embora o projeto político de gestão democrática esteja presente nos dispositivos legais, encontra limites no estado neoliberal, na sua proposta de gestão gerencialista e nos desafios pertinentes às

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



práticas tradicionais de filantropia e clientelismo que, embora mais antigas que essa ordem atual, se renovam, se adaptam e acabam por vir a servir tal ordenamento do capital, complementando sua dominação.

O que se pretende dizer é que também há um imbricamento entre velho e novo no âmbito da gestão dessa política, mas soma-se a esse processo particularidades da Assistência Social porque, historicamente, ela é marcada por práticas paternalistas, filantrópicas, clientelistas, entre outras voltadas ao primeiro-damismo, à centralização na pobreza, etc. Apesar do projeto político de gestão transformador, essas marcas conservadoras continuam a existir e assumem uma nova roupagem.

Os desafios pertinentes à gestão democrática no SUAS foram intensificados no contexto atual devido aos governos reacionários de Michael Temer (2016 - 2018) e Jair Bolsonaro (2019 – 2022). Silveira júnior (2021, p.113) aponta que há um “*teor antidemocrático (e antirrepublicano)* que está configurando progressivamente as ações nas instancias mais elevadas de gestão” e que se expressa sob a forma institucionalizada do primeiro-damismo e do voluntarismo.

Durante os seus governos, essas formas ficaram evidentes no privilégio de programas específicos em detrimento ao SUAS, ao passo que, no governo de Michel Temer, o Programa Criança Feliz sobrepõe-se ao SUAS em termos orçamentários (SILVA, 2018 apud CARVALHO, TEIXEIRA, 2021), no governo de Bolsonaro é o Auxílio Brasil quem ganha essa centralidade. O privilégio de um ou outro programa nesses governos é acompanhado pelo desmonte do próprio sistema, o que abre margem para a fragmentação das suas ações.

O desmonte pode ser observado a partir de documentos extraídos do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que expressam que, entre 2017 e 2021, houve um declínio orçamentário, uma vez que o orçamento aprovado através da Lei Orçamentária Anual (LOA) para a Política de Assistência Social em 2017 foi de 2.132.745.721 bilhões e, em 2021, foi reduzido para 1.107.469.541 (CNAS, 2019, 2020, 2021). Além disso, observa-se por meio desses documentos um aumento do déficit do orçamento aprovado pelo CNAS e o orçamento aprovado pela LOA.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOS

JOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

Além disso, o governo Temer realizou uma série de ajustes fiscais com o objetivo de resguardar a economia, entre os quais está Emenda Constitucional nº 95 que congela as despesas públicas por 20 anos, o que promoveu o “início de um processo de desfinanciamento da proteção social” (CARNEIRO; ARAÚJO, ARAÚJO, 2019, p. 39) e afetou diretamente a condução da Assistência Social.

Em relação ao governo de Jair Messias Bolsonaro, “as políticas ultraconservadoras e ultraneoliberais encontraram [...] um solo fértil para crescer e se alastrar sem medidas” (CASTILHO, LEMOS, 2021, p.271). Aqui o ímpeto do desmonte da proteção social ganha ainda mais destaque na medida em que, no cenário político, não só o Estado é mínimo, mas a própria democracia.

No seu plano de governo, há uma perspectiva de recuo do governo para o avanço dos cidadãos brasileiros (BOLSONARO, 2018). Esse avanço, contudo, é questionável. Quatro meses após sua posse como presidente, Bolsonaro, através do Decreto nº 9.759/2019, impôs limites e extinguiu, em alguns casos, a participação de órgãos colegiados na administração pública que limitou a participação dos cidadãos nas ações dos órgãos e centralizou a gestão pública. No campo do SUAS, o resultado dessa limitação foi a não realização da XII Conferência Nacional de Assistência Social em 2019.

Com a reeleição de Lula, tem-se como perspectiva o reordenamento político do Brasil em direção à efetivação da democracia e ao fortalecimento da gestão democrática no campo das políticas públicas. Em relação à Política de Assistência Social, entende-se que é preciso avançar no sentido de garantir que esse projeto ultrapasse o campo legal e se materialize.

4 CONCLUSÃO

A partir desse trabalho, não pretendemos esgotar o debate sobre a gestão democrática no SUAS, tampouco sobre os desafios do cenário atual sob essa questão. Houve a pretensão de apontar elementos que possam contribuir com a discussão e que necessitam ser aprofundados.

PROMOÇÃO



APOIO



Compreendemos que a gestão democrática possui como objetivo fornecer subsídios para a luta pela emancipação humana, mas é preciso analisá-la enquanto uma orientação de gestão contrária e conflitante à ordem do capital. Entendemos que, para que haja um tensionamento no sistema de exploração a partir da universalização de direitos, é necessário um Estado forte no âmbito social que possa contribuir com o fortalecimento da gestão democrática.

No âmbito do SUAS, a gestão democrática vem sendo tensionada pela gestão neoliberal pautada na redução do aparato da gestão pública para a oferta das políticas sociais e no imbricamento entre burocracia e patrimonialismo presentes no campo da administração pública brasileira. Além disso, no âmbito do SUAS, a gestão democrática encontra limites para se concretizar devido ao modo como a Política de Assistência Social é historicamente conduzida na sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Talita Arrais. A Política de Assistência Social brasileira no contexto de crise do capital: a estratégia da gestão em rede. In: BRAGA, Iracilda Alves (Org.). **A Assistência Social e o SUAS no Contexto de Desmonte da Seguridade Social Brasileira**. Teresina: EDUFPI, 2021.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O CONSENSO DE WASHINGTON: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. São Paulo: 1994, 36 p. Disponível em: [http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Consens o%20de%20Washington.pdf](http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Consens%20de%20Washington.pdf). Acesso em: 22/04/2023.

BOLSONARO, Jair Messias. **Proposta de Plano de Governo: “O caminho da prosperidade”**. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf. Acesso em: 10/06/2023.

BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: 1993. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8742-7-dezembro-1993-363163-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10/05/2023.

BRASIL. **Norma Operacional Básica do SUAS**. Brasília, 2012. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso: 16/04/2023.

PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

BRASIL. **Norma Operacional Básica do SUAS. Política Nacional de Assistência Social.** Brasília: MDS, 2004. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNA_S2004. Acesso em: 22/04/2023.

BRASIL. **Plano Diretor de Reforma do Estado.** Brasília: 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso: 19/04/2023.

BUENO, Nayara Cristina; CARLOTO, Cássia Maria. Avaliação e monitoramento da política de assistência social: uma proposta em construção. Florianópolis: **Katálysis**, v. 18, n. 1, p. 13-21, jan./jun. 2015, p.13-21. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/J54rDMbvR34WmdP6VjVNTNz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15/04/2023.

CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira; ARAUJO, Cleonice Correia; ARAUJO, Maria do Socorro Sousa de. Política de Assistência Social no período 1988-2018: construção e desmonte. Brasília: **SER Social**, v.21, n.44, 2019. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/23479. Acesso em: 20/04/2023.

CARVALHO, Janaína Lucélia Oliveira de; OLIVEIRA, Karla Vianna Azevedo de. Participação Social e SUAS: Representações no controle social da Política de Assistência Social em tempos neoliberais. In: BRAGA, Iracilda Alves (Org.). **A Assistência Social e o SUAS no Contexto de Desmonte da Seguridade Social Brasileira.** Teresina: EDUFPI, 2021.

CARVALHO, Poliana de Oliveira; TEIXEIRA, Solange Maria. O processo de expansão do SUAS: quando, como e para que horizontes apontam? In: BRAGA, Iracilda Alves (Org.). **A Assistência Social e o SUAS no Contexto de Desmonte da Seguridade Social Brasileira.** Teresina: EDUFPI, 2021.

CASTILHO, Daniela Ribeiro; LEMOS, Esther Luíza de Souza. Necropolítica e governo Jair Bolsonaro: repercussões na seguridade social brasileira. Florianópolis: **Katálysis**, v.24, n. 2, p. 269-279, 2021.

COSTA, Teresa Cristina Moura. **A gestão da Política de Assistência Social no estado do Piauí: uma análise a partir da gestão dos municípios que compõem a Comissão Intergestora Bipartite.** Tese (Doutorado em Serviço Social), Universidade Federal de Pernambuco. Recife: 2017, 211 p. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/32765?locale=es>. Acesso em: 10/06/2023.

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP
30 ANOS

JOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUIS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA

Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 2 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

JALES, Paula Raquel da Silva. Política de Assistência Social e Sistema Único de Assistência Social na disputa de projetos políticos-ideológicos. In: BRAGA, Iracilda Alves (Org.). **A Assistência Social e o SUAS no Contexto de Desmonte da Seguridade Social Brasileira**. Teresina: EDUFPI, 2021.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. **O Estado e a revolução**. Introdução: Francisco Máuri de Carvalho Freitas. São Paulo: UNICAMP, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. O manifesto comunista. Tradução: Álvaro Pina. São Paulo: Boitempo, 2007.

PASTOR, Márcia. A democratização da gestão da política de assistência social: fragmentos de um estudo. Florianópolis: **Katálysis**, v. 10 n. 2 p. 222-227, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/jrk/a/9vRBZJhG7syMCpSY3QpbJFC/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 15/04/2023.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. Tradução: Maria Leonor F. R. Loureiro. São Paulo: UNICAMP, 2019.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *et al.* Comunidade Solidária: contradições e debilidades do discurso. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Org.). **O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVEIRA JÚNIOR, Adilson Aquino. Seguridade social e desmonte da Assistência Social no Brasil. In: BRAGA, Iracilda Alves (Org.). **A Assistência Social e o SUAS no Contexto de Desmonte da Seguridade Social Brasileira**. Teresina: EDUFPI, 2021.

SOUSA, Maria do Socorro Alves de. A representação da Questão Social no programa Comunidade Solidária. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (Org.). **O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

SOUZA FILHO, Rodrigo; GURGEL, Cláudio. **Gestão democrática e serviço social: princípios e propostas para a intervenção crítica**. São Paulo: Cortez, 2016. (Coleção biblioteca básica do serviço social; v. 7).

SPOSATI, Aldaíza. **A Menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PROMOÇÃO



APOIO

