



UFMA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
QUESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI



## A GESTÃO PÚBLICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: UM DESAFIO PARA ENFRENTAMENTO DA DESIGUALDADE SOCIAL

Édina E. C. Meireles de Souza<sup>1</sup>  
Ana Maria Costa Amoroso Lima<sup>2</sup>  
Ana Maria Arreguy Mourão<sup>3</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é a contribuição do Grupo de Pesquisa *Políticas Públicas, Gestão e Cidadania*, da Faculdade de Serviço Social da UFJF, que se propõe a investigar as políticas públicas, a partir de algumas compreensões teóricas fundamentais.

Inicialmente, a questão relativa à necessidade de se repensar o papel do Estado após a crise de 1980, como uma decisão encaminhada internacionalmente, a partir da ênfase no pensamento neoliberal definindo pela prevalência do mercado e da desresponsabilização do Estado para com a coisa pública. Esse encaminhamento trouxe para a arena de debates um dos grandes equívocos sobre a temática da reforma do Estado, que foi o reconhecimento de que a mesma se bastaria nas esferas fiscal e tecnológica, desviando o debate do caráter político que o mesmo deveria encerrar.

Compactuamos com os estudos realizados por Paula (2005) de que a discussão sobre a reforma do Estado deve partir de 03 dimensões específicas: econômico-financeira (âmbito das finanças públicas, investimentos estatais, questões tributárias e fiscais); institucional-administrativa (questões de organização e articulação dos órgãos integrantes do poder estatal, as dificuldades para o planejamento, direção e controle das ações e ainda, o profissionalismo dos servidores para melhor desempenho de suas funções) e sócio-política (redefinição da relação Estado-Sociedade envolvendo a discussão e a compreensão dos direitos e de participação na gestão pública)

Trata-se na verdade de entender que a recuperação do caráter político da discussão relativa à gestão pública, não reside na compreensão da revisão do papel do Estado a partir da incorporação de instrumentos e técnicas inovadoras de gestão, como pretendeu o modelo gerencial determinado pela política neoliberal iniciado durante o governo FHC.

<sup>1</sup> Doutora - Faculdade de Serviço social - UFJF

<sup>2</sup> Doutora - Faculdade de Serviço Social - UFJF

<sup>3</sup> Mestre - Faculdade de Serviço Social - UFJF

O Grupo de Pesquisa *Política Pública, Gestão e Cidadania* reconhece que face as particularidades da constituição do Estado brasileiro, um dos agravantes da efetivação das políticas públicas é a presença marcante das relações tradicionais de poder e de gestão.

Dessa forma, as definições sobre políticas públicas numa democracia são questões de ação coletiva e de distribuição de bens coletivos. Estas decisões não são geradas apenas a partir de interesses ou preferências, mas, sobretudo, por processos institucionais de socialização, idéias e movimento sócio-histórico. Nestes termos entendemos que aqueles que detêm o poder decisório nas instâncias formais de representação política é que, por sua vez, têm a possibilidade de construir incentivos que incorporem uma concepção mais ampla de regras, procedimentos, papéis, idéias, entre outros, que são **os gestores das políticas públicas**.

A contribuição do presente trabalho reside na discussão relativa ao Estado brasileiro e sua relação direta na construção e gestão das políticas públicas, particularmente àquelas voltadas para a redução da desigualdade, e ampliação da cidadania..

## **2 A CONSTRUÇÃO SÓCIO-HISTÓRICA DO ESTADO BRASILEIRO**

A gênese do Estado brasileiro é marcada pela presença dos colonizadores portugueses que trouxe como conseqüência a implantação da estrutura administrativa da Coroa. Esta estrutura criou uma ordem vertical na administração pública colonial mediante uma constelação de cargos que realizava as tarefas públicas gradativamente, com o do Estado (FAORO, 2001).

Do período colonial até à Ditadura Militar permaneceu a institucionalização da Administração Pública Patrimonialista, ressaltando-se as características da modernização administrativa, da gestão pública na "república populista" e da gestão técnico-burocrática, como semente do modelo gerencial.

A partir da segunda metade da década de 80 do século XX, ocorreu uma radical transformação na trajetória histórica do Brasil. Manifestou-se um abrangente processo de mudanças com seus devidos desdobramentos nas esferas econômicas, sociais e políticas e que atingiram sobremaneira a dinâmica social e suas correspondentes contradições.

Trata-se de uma complexa conjuntura que o Brasil enfrentou e que se caracterizou pela combinação de efeitos de uma crise de relevantes proporções e de dimensões equivalentes. Contribuindo para aumentar o fenômeno ocorreu a transição do sistema político ditatorial, que perdurou no país por um período de 21 anos, para o sistema político democrático.

O Estado desenvolvimentista, seguindo a dinâmica do capital, cedeu sua mão para o mercado como a instância societal mediadora por excelência e sacralizadora do Estado Mínimo, em contraposição aos apontamentos do liberalismo clássico, instalando uma retórica de cariz neoliberal que generalizava uma posição anti-Estado, ainda que uma garantia de Bem-Estar, rompendo com a idéia do nacionalismo.

Entrou em cena uma nova cartilha em que constavam lições modernas que evocavam conceitos como desestatização, reinserção no sistema internacional, abertura da economia, desregulamentação e privatização. Romper com o passado e construir um presente alinhado com as determinações da ordem econômica globalizada passaram a ser a meta maior do Estado no sentido de colocar o Brasil na corrida para o desenvolvimento nos moldes neoliberais.

Entre marchas e contra marchas, foi nos governos FHC que ocorreu uma ofensiva mais estruturada do que a praticada por Collor para a implantação do Modelo de Administração Pública Gerencial do Estado. Voltada para o controle de resultados a posteriori (invertendo a lógica da Administração Burocrática do controle *a priori*) e para a descentralização e a eficiência, a proposta do gerencialismo do Estado foi marcadamente influenciada pelos modelos reformistas de países do Primeiro Mundo, como os Estados Unidos e Grã-Bretanha.

Com o término do mandato de FHC, um novo paradigma de administração pública foi sustentado pelo candidato Luiz Inácio Lula da Silva, preocupado em promover a inclusão social, e combater as desigualdades sociais. A partir daí o Estado é que teria que se adequar a essa premissa, pois, modernizar e transformar a administração pública para torná-la mais eficiente e eficaz, implicava necessariamente, torná-la a serviço e sob a participação e controle de seus usuários. A reforma do Estado era possível, desde que atendesse às reais necessidades do cidadão e contemplasse políticas públicas de qualidade, abrangentes e democráticas. Na visão de Antunes (2004:2), para quem esperava “ pelo início de um programa efetivo de mudanças, com prazos e caminhos construídos com sólida impulsão social, foi pesaroso ver que a primeira “reforma” do Governo Lula foi agendada pelo FMI”.

A Reforma Neoliberal do Estado brasileiro trouxe as particularidades dos governos civis, após o período militar, os quais importaram para o interior das estruturas governativas do Brasil um arremedo de mudanças administrativas, em que permaneceram práticas de gestão consideradas como *neopatrimoniais*.

Este fenômeno tem colocado as estruturas político-administrativas do Estado Moderno diante do impasse de que a burocracia clássica não mais responde às demandas do atual estágio de desenvolvimento capitalista do Brasil e, tampouco, àquelas relacionadas à cidadania nacional.

Diante de tal constatação, pelos ideólogos da mudança, surgiu a imediata necessidade de se reformar o Estado, colocando toda ênfase nas sucessivas remodelagens de sua organização administrativa. As razões para se reformar o Estado são de diversas naturezas e se constituem numa síndrome irrefreável que acomete a cada dirigente que assume o poder.

Nesta ciranda reformista entra em jogo o arsenal de contradições e dificuldades que emperram a gestão democrática, a concepção ética e política de governar e a definição clara do papel do Estado na condução das políticas asseguradoras da ampliação e efetivação dos direitos constitutivos da cidadania. O que vemos é a atitude persistente da desconstrução do Estado brasileiro.

### **3 POLÍTICA PÚBLICA, GESTÃO E CIDADANIA**

A configuração do cenário político no período após a Constituição de 1988, demonstrou grande fertilidade democrática num contexto sócio-econômico extremamente adverso devido a concretização do modelo neoliberal, produzindo um aprofundamento questão social e a certeza da ineficácia e ineficiência do Estado de Bem-Estar, para responder as demandas do novo contexto sócio-político.

Contudo, a discussão travada sobre a reforma do estado dentro dessa linha de pensamento, promoveu o grande equívoco de inverter o debate político para o campo da gestão, reconhecendo que a reconstrução do “novo Estado” estaria limitado aos aspectos instrumentais e técnicos.

Nestes termos passou-se a pensar um novo formato de gestão que desse conta de introduzir novas tecnologias, habilidades, padrões de organização, funcionamento e operacionalização, dentro da concepção gerencialista fortalecida no governo FHC sob a coordenação do então ministro Bresser Pereira.

Estudos realizados por Paula (2005) indicam que as bases teóricas para remodelagem da gestão pública encaminhada pelo modelo gerencial encontram-se ancoradas na Escola Austríaca da década de 30, com as presenças marcantes de Hayek e Robbins e, na Escola de Chicago nos anos 60, com Friedman, agregadas na década seguinte às contribuições de Niskanen com a teoria da escolha pública e, à ascensão do gerencialismo com Lipietz no final dos anos 80.

Na análise de Oliveira (2000) a concepção que orienta esse modelo de gestão traz em si o retorno do indivíduo para o campo do privado e a prevalência única do mercado como instituição fundamental para o estabelecimento da regulação dos recursos econômicos, das relações sociais e da sociabilidade em geral.

O que se mantém presente nessa concepção é a perda da identidade dos direitos sociais e a restrição da concepção de cidadania. Reforça Nogueira (2005) que nesta tendência a visão da sociedade civil se mostra esvaziada de conteúdo político e se vê obrigada a concordar com a premissa básica de se garantir sustentabilidade e recursos para as Políticas Sociais.

A certeza de perseguir um Estado “mais eficiente” acabou por produzir o desmonte das Políticas Sociais universalizantes e as conquistas constitucionais históricas resultantes do processo de mobilização da sociedade civil.

Contudo, a tentativa de cristalização desse pensamento único vem sendo rebatido por defensores de um outro modelo de Estado, pautado nos princípios da democracia, da cidadania e da recuperação da responsabilidade do Estado pela coisa pública.

Trata-se na verdade de para além de modelos e instrumentos gerenciais “adaptáveis”, retomar a dimensão sócio-política da gestão pública. Na linha proposta por Grau (1998) significa a reafirmação do Estado democrático, público e financiador/defensor da ampliação dos direitos sociais.

Na avaliação de Souza (2003) não existe uma única nem melhor definição para política pública. Alguns estudiosos a concebem como um campo de estudo da política que analisa o governo à luz das questões públicas. Outros, como um conjunto específico de ações do governo ou ainda, como o que um determinado governo decide ou não fazer. Temos também definições que a compreendem como a responsável pela “solução de problemas” o que por sua vez é fortemente rebatido por seus críticos, por identificarem nesta concepção o abandono do que é essencial na discussão das políticas públicas – o embate em torno de idéias.

Para a referida autora, a partir do momento que as definições concentram-se no papel dos governos, abandonam o aspecto conflituoso e as limitações que cercam as tomadas de decisões governamentais que não podem ser desconsideradas. Independentemente dessa ponderação todas as conceituações nos levam para o *locus* onde os embates e as idéias acontecem, ou seja, o âmbito dos governos.

O conjunto de docentes e discentes integrantes do Grupo de Pesquisa compactua com a definição de políticas públicas enquanto “*uma linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei*” (PEREIRA, 1996:130) e que vê o Estado como o responsável por sua concretização, com nítida interferência do poder local.

Sendo assim, importante deixar claro também a concepção trabalhada pelo referido grupo no que se refere a questão da cidadania uma vez que no mundo moderno, seu conceito e realização encontra-se organicamente ligada a noção de direitos.

Segundo Marx (1972) os indivíduos constroem coletivamente todos os bens sociais, a riqueza material e cultural e ainda as instituições sociais e políticas, mas, em razão da divisão da sociedade em classes antagônicas, não conseguem se apropriar desses bens criados por eles. Segundo Coutinho ( ) cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos ou por todos, de se apropriarem dos bens socialmente criados de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado.

Continuando com Marx (id, ibid.), os direitos civis, aqueles conquistados no campo privado, eram insuficientes para a realização da cidadania plena, contudo, esta seria impensável sem aqueles. Sabemos, entretanto, que o reconhecimento legal dos direitos civis, bem como dos sociais e políticos conquistados pela classe trabalhadora, não asseguram a concretização dos mesmos.

Sabendo que as Políticas Sociais são instrumentos através do qual se materializam os direitos sociais, entendemos que se trata de um campo também determinado pela luta de classes e uma via de mão dupla onde, de um lado encontra-se a população que postula direitos que se tornam uma conquista, de outro, a classe burguesa, que pode fazer uso das Políticas Sociais ate mesmo para desmobilizar a classe trabalhadora.

Diante disso, não nos espanta que o pensamento neoliberal tenha colocado de forma homogênea, o desmonte do Estado de Bem-Estar e, por sua vez, a redução ou até mesmo o fim dos direitos sociais.

O que importa ressaltar é que o caminho investigativo que norteia o grupo de pesquisa reside na identificação da definição das políticas públicas e nas determinações sociais, políticas e institucionais que interferem diretamente na sua implementação, a serem incorporadas e processadas pelo Estado em suas diferentes esferas (federal, estadual e municipal)

#### **4 A DIMENSÃO REAL DA GESTÃO PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE**

A pesquisa referenciada foi desenvolvida em 09 (nove) municípios de pequeno porte da micro-região de Juiz de Fora-MG, Brasil, com recursos da FAPEMIG, objetivando verificar as particularidades da gestão pública da política de Assistência Social. Para tanto, construiu-se uma metodologia para além da clássica relação eficácia-eficiência, que pudesse delimitar o processo de formulação e construção da política de assistência social; o ambiente político em que a mesma foi construída; o desenvolvimento das políticas; recursos disponibilizados; impactos na redução da desigualdade e da pobreza local.

Os sujeitos investigados foram os gestores da política pública – prefeito e/ou secretário, representantes do poder legislativo e, conselheiros municipais da assistência social, da criança e do adolescente e dos idosos.

Com os dados obtidos promovemos um mapeamento ampliado das expressões da questão social na região e suas formas de enfrentamento pelos gestores públicos, bem como, acreditamos ter contribuído com o processo de desenvolvimento social nos mesmos, tendo em vista a conclusão das possibilidades e limites da política desenvolvida para a redução da desigualdade e da pobreza na região.

Produziu-se ainda, a identificação dos desafios inerentes à prática profissional dos assistentes sociais, na condição de formuladores e gestores dessa política nos municípios e um dos principais agentes na promoção da participação da sociedade na esfera municipal.

Os dados revelaram os inúmeros problemas da implantação da política de Assistência Social nos municípios de pequeno porte segundo as diretrizes da LOAS. Inicialmente, devido ao fato de que na maioria dos municípios inexistem entidades que atendam aos requisitos estipulados para integrarem formalmente os Conselhos. Na verdade, os Conselhos Municipais vêm sendo compostos por indicações diretas do poder executivo, comprometendo significativamente o caráter democrático, autônomo e plural desses espaços participativos. Sua constituição se efetiva apenas para o cumprimento formal das exigências do governo federal e, para garantir o repasse dos recursos previamente determinados, com sérias limitações de se tornarem uma esfera do controle social do poder público local. Além disso, a relação conselhos-executivo-legislativo mostrou-se bastante distanciada e formal, estruturada segundo a grande maioria dos conselheiros, com significativa interferência do poder executivo.

No que diz respeito a elaboração de uma política de Assistência, ou seja, de definição de diretrizes, programas e projetos voltados para a redução da pobreza, desigualdade e ampliação dos direitos, constatou-se que os representantes do executivo e do legislativo não identificam que as ações desenvolvidas constituem uma **política pública**, indicando-as como ações do executivo por todos os entrevistados.

Mais do que isso, os principais problemas identificados nos municípios investigados – pobreza, desemprego, gravidez precoce, uso de drogas e álcool por adolescentes, negligência dos pais para com crianças e adolescentes, ausência de participação, entre outros – não compõem o universo de dificuldades a serem desenvolvidos pela política de Assistência Social. Ao contrário, apresentam como projetos aqueles subsidiados pelo governo federal – Bolsa Família e Prestação Continuada – acrescentado somente da distribuição de cestas básicas.

A existência dos Planos Municipais é apontada pelo executivo e representantes do poder legislativo, mas, com total desconhecimento de seu conteúdo entre a maioria dos entrevistados, o que não acontece entre os conselheiros.

A aprovação e utilização dos Fundos Municipais é matéria amplamente desconhecida pelos três segmentos investigados. Sua existência é mencionada entre os prefeitos, mas, sua aprovação pelo legislativo, bem como, a transparência na sua utilização não são esclarecidas ou sequer mencionadas.

A constituição dos instrumentos estabelecidos pela LOAS – Planos Municipais, Fundos Municipais e Conselhos Municipais – são formalizados para atender às exigências do governo federal mas, os princípios e diretrizes da descentralização, democratização e participação não se encontram presentes na realidade investigada.

Concluimos que a gestão da política de Assistência Social nos municípios de pequeno porte mantém-se atrelada à concepção assistencialista, com atitudes clientelistas e populistas conduzidas principalmente pelo executivo local, sem atender as demandas e necessidades da população, comprometendo assim o objetivo básico da mesma que é o enfrentamento da pobreza e da desigualdade social.

A contribuição do Grupo de Pesquisa é dar continuidade a novas investigações para subsidiar as discussões relativas às políticas públicas para superação das dificuldades identificadas.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. **A dialética do trabalho**. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

ABRÚCIO, A. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional e recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, 1997.

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, São Paulo, FAPESP, 2000.

BELLONI, I. et al. **Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas**. São Paulo: Cortez, 2000.

BELLUZZO, L. Economia, Estado e Democracia. **Revista LUA NOVA**, São Paulo, n. 28, 1993.

BENEVIDES, M. V. et al. (2003). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

COUTINHO, C. N. Notas sobre cidadania e modernidade. **Revista Praia Vermelha**, UFRJ, vol.1, 1997.

- FISCHER, T. (org.). **Poder Local, Governo e Cidadania**. Rio Janeiro, FGV, 1993.
- GRAU, N. C. **Repensando o público e o privado através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.
- KLIKSBERG, B. **O desafio da exclusão social**. São Paulo: FUNDAP, 1999.
- LEVY, E. E DRAGO, P. (orgs.) **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Fundap, 2005.
- MARX, K. (1972). **A Questão Judaica**. Rio de Janeiro: Laemmert, 1972.
- MINAYO, M.C. (org.). **Pesquisa Social**. Petrópolis: Vozes, 1994.
- NAVARRO, V. Produção e Estado de Bem-Estar. O Contexto Político das Reformas. **Revista LUA NOVA**, São Paulo, n. 28/29, 1994.
- NETTO, J. P. A Redefinição da Democracia. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, Cortez, n. 30, 1989.
- \_\_\_\_\_. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.
- NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Um Estado para a sociedade civil**. São Paulo: Cortez, 2004.
- PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- PEREIRA, P. **A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.
- PEREIRA, L. C. B. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- SOUZA, E.C.M. Poder Local: requalificação do processo democrático. **Revista LIBERTAS**, Juiz de Fora, EDUFJF, 2001.
- SOUZA, C. Políticas pública, orçamento público. In: BENEVIDES, M. V. e outros (orgs.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo, Perseu Abramo, 2003.
- VILLASSANTE, T. (1995). **Las Ciudades Hablan**. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad, 1995.
- YASBECK, M. C. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. **Revista Temporalis**, Brasília, ABEPSS, ano II, n. 3, jan-jun, 2001.