



# 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social”

Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

---

Eixo: Política social e Serviço Social.

Sub-eixo: Ênfase em gestão.

## O PADRÃO HÍBRIDO DE GESTÃO DO SUAS

Robson Roberto da Silva<sup>1</sup>

**Resumo:** Este trabalho é parte da tese de doutorado do autor e busca compreender a constituição do padrão híbrido de gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e seus principais traços a partir de uma reflexão sobre os projetos em disputa no âmbito da política de assistência social. Para tanto, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e documental como principais procedimentos metodológicos. **Palavras-chave:** Gestão; SUAS; Projetos em disputa; Política de Assistência Social.

**Abstract:** This work is part of the doctoral thesis of the author and seeks to understand the constitution of the hybrid system of management of the Unique System of Social Assistance (SUAS) and its main features, based on a reflection on the projects under dispute in the scope of assistance policy Social. For this purpose, bibliographical and documentary research was used as the main methodological procedures.

**Keywords:** Management; SUAS; Projects in dispute; Social Assistance Policy.

### I- INTRODUÇÃO

As consequências da crise estrutural do capital nos anos 1970 forjaram um amplo movimento social e político que exigia transformações da sociedade brasileira e particularmente um “novo” papel do Estado. No sentido gramsciano, emerge uma sociedade civil robusta, articulada e que mantém uma relação mais equilibrada com um Estado forte. Em outras palavras, o país assumia características semelhantes à das regiões que Gramsci chamou de “ocidentais”. Os sujeitos políticos opositores empenharam-se na “guerra de posição” que ampliava o Estado brasileiro, porém não se atentaram para os riscos dessa transição pautada em negociações. Coutinho (2008, p. 132-133) esclarece que, em situações como essa, há sempre “a combinação de processos ‘pelo alto’ e de movimentos provenientes ‘de baixo’; e, decerto, é o predomínio de uns ou de outros o que determina o resultado final, a natureza do terminus ad quem da transição”.

Neste contexto notam-se a construção de dois projetos de sociedade em disputa e que vêm ganhando formas por meio das práticas de distintos sujeitos (partidos políticos, movimentos sociais, entidades profissionais e estudantis, sindicatos, organizações empresariais, comunidades eclesiais de base, associações de bairros etc.). De acordo com Coutinho (2008, p.134), “há um modelo que poderíamos chamar de “norte-americano” (ou

---

<sup>1</sup> Professor com Formação em Serviço Social. Universidade Federal Fluminense. E-mail: <robson.essuff@gmail.com>.

liberal-corporativo). E, por outro, temos um modelo que poderíamos designar como “europeu” (ou democracia de massa)”.

De um modo geral, o projeto “liberal-corporativo” defende a democracia representativa e a constituição de canais que garantam interesses privados/particulares de determinadas categorias profissionais e de grupos e classes sociais. Ele é favorável à transferência de instituições e serviços públicos às iniciativas privadas. Nessa direção, procura fortalecer as parceiras, as privatizações/mercantilizações, as práticas solidárias etc., de modo a aumentar eficácia e eficiência dos recursos públicos e conservar a ordem social vigente. Por sua vez, o projeto de “democracia de massas” defende uma substantiva democratização por meio da articulação entre democracia representativa e participativa; busca, assim, ampliar e efetivar os direitos de cidadania para as maiorias trabalhadoras, como uma das mediações para construir uma nova ordem societária, sem qualquer tipo/forma de discriminação, opressão e/ou exploração.

De acordo com Teixeira e Braz (2009, p. 5), os projetos societários como esses estão “presentes na dinâmica de qualquer projeto coletivo”. Neste sentido, este trabalho procura apresentar, a partir da pesquisa bibliográfica e documental<sup>2</sup> que resultou na construção da tese de doutorado do autor, uma discussão acerca dos projetos de assistência social em disputa e que estão associados aos distintos projetos de sociedade. Assim, busca apontar que, no âmbito dessa política social, nota-se a disputa entre um projeto neoliberal que conserva aspectos de um projeto tradicional, e que colide e convive com um projeto que concebe a assistência como direito social e dever do Estado. Por esse motivo, tem sido construído um padrão híbrido de gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cujos traços principais são neste trabalho apresentados.

---

<sup>2</sup> No processo de construção da tese que foi defendida no Programa de Pós-graduação em Serviço Social de uma universidade pública no Rio de Janeiro, foram utilizadas como fonte de pesquisa bibliográfica sobre a política de assistência social: “Aguiar (s/d), Behring (2008), Boschetti (1993; 2003; 2005; 2006), Coelho (2013), Couto et. al (2010), Draibe e Aureliano (1989), Fleury (1999), Gomes (1999), Menezes (1998), Mestriner (2008), Montañó (2005), Mota (2008), Muniz (2006), Paiva (1993), Pastorini (2002; 2010), Paz (1996), Pereira (1995; 2007; 2010), Raichelis (2005), Soares (2001), Sposati (1991; 1997; 2005), Sposati e Falcão (1990), Tatiana Dahmer Pereira (2009), Telles (1998), Yazbek (2005; 2006) e Yazbek et. al (2010). Além desses autores, cabe mencionar o artigo de Stein (1999); e também os documentos institucionais e as legislações, como leis, pré-projetos de leis, decretos, medidas provisórias e portarias sobre a assistência social, o chamado “terceiro setor” e as “reformas” do Estado; políticas, resoluções e normas operacionais da assistência social; cadernos de textos, relatórios, anais das conferências e atas das reuniões realizadas entre 1996 e 2010 pelo conselho dessa área social, ambos de abrangência nacional; relatórios de pesquisas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; cadernos, manuais e relatórios de investigações publicados pelos ministérios responsáveis pela assistência social; revistas e parâmetros de organizações da sociedade civil que tratam dessa política social”. (SILVA, 2018, p. 152).

## II - DESENVOLVIMENTO

A construção da assistência como política pública também tem sido resultado das tensões entre projetos distintos nessa área social, alinhados a projetos antagônicos de sociedade desde o processo de criação da Constituição Federal de 1988. Segundo Silva (2018), ligado ao projeto “liberal-corporativo” está o projeto que concebe a assistência como ajuda pública. Este é defendido por setores do governo e da sociedade civil, que representam os interesses das classes dominantes e grupos conservadores. Neste referido projeto, a concepção de assistência vincula-se ao atendimento dos setores mais pobres e a pobreza é concebida em termos absolutos; a gestão segue os padrões tradicionais, caracterizados pela fragmentação institucional, paralelismo e imediatismo das ações, exclusão dos usuários dos processos decisórios, burocratização, paternalismo, clientelismo etc.; a (des)centralização é compreendida como desconcentração, delegação e/ou desresponsabilização; e a parceria com as instituições filantrópicas é vista como uma forma de ampliar a participação do setor privado, alimentar a engrenagem do sistema clientelista, o corporativismo e privatizar o público.

Articulado ao projeto de “democracia de massas” encontra-se o projeto que entende a assistência como direito social de cidadania, defendido por setores da burocracia estatal e da sociedade civil que representam e lutam pelos interesses dos grupos e classes trabalhadoras. Neste projeto, a concepção de assistência está associada ao atendimento das necessidades sociais, cuja raiz encontra-se e/ou é resultado das contradições inerentes ao modo de produção capitalista; a proposta de gestão pauta-se numa perspectiva democrática e participativa; a descentralização é compreendida como uma estratégia para obter a redistribuição do poder entre as esferas de governo e entre Estado e espaços públicos da sociedade civil; e o Estado é visto como o principal responsável pela assistência como política de seguridade social (SILVA, 2018).

Entretanto, com a difusão do ideário neoliberal no Brasil Pós-1990, reeditam-se ou reforçam-se velhas práticas, como a mercantilização dos serviços sociais e a filantropização da chamada “questão social”, que impõem limites à materialização da política pública de assistência social. Neste sentido, pode-se afirmar que o projeto neoliberal de assistência social se traduz em um *mix* de conservadorismo e “modernização neoliberal”<sup>3</sup>. Nele, a assistência social ainda é concebida como ajuda aos mais necessitados e fragilizados a ser realizada por toda a sociedade e não principalmente pelo Estado, que deve apenas se

---

<sup>3</sup> Segundo Telles, o neoliberalismo “consegue a façanha de conferir título de modernidade ao que há de mais atrasado na sociedade brasileira, um privatismo selvagem e predatório, que faz do interesse privado a medida de todas as coisas” (1998, p. 43).

responsabilizar por um conjunto de ações compensatórias, “descentralizadas”, seletivas e focalizadas na pobreza absoluta.

Em razão desses diferentes projetos em disputa, Silva (2018) afirma que vem se construindo, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), um padrão híbrido de gestão da política de assistência social, que se ergue numa estrutura administrativa patrimonial-burocrática e que incorpora características de um padrão de gestão pública democrática e, sobretudo, do chamado “modelo” gerencial. Este autor toma como marco inicial a “Era FHC”, pois o governo anterior (o do presidente da República Itamar Franco) apenas se limitou em sancionar a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (1993) e a institucionalizar o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Assim, o autor procura demonstrar os principais traços do padrão híbrido de gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com a formulação e implementação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004).

Desde os anos 1980 vem se construído uma proposta de gestão pública democrática e participativa. Na área da assistência social, esta proposta de gestão está prevista em alguma medida nos principais dispositivos legais dessa política social (na Constituição Federal de 1988, na LOAS, na PNAS de 2004, na Lei de nº 12.435, de 6 de julho de 2011 (conhecida como “Lei do SUAS” e em outros instrumentos político-jurídicos), exatamente por serem resultantes das lutas dos sujeitos que buscam efetivar um projeto de assistência social pautado na perspectiva do direito. Aqui cabe mencionar que, embora reconheça as limitações da PNAS (2004)<sup>4</sup>, elas não eliminem os avanços relacionados à regulamentação do SUAS, que conservam as diretrizes e os princípios previstos na LOAS, apesar de indicarem uma convivência tensa entre formas distintas de conceber a assistência, a gestão da política social, a descentralização, a relação público e privado, os usuários e até a sociedade capitalista contemporânea produtora das diversas manifestações da “questão social”. Portanto, notam-se, nesta política social, mecanismos de um padrão de gestão democrática, com as seguintes características:

- Primazia da responsabilidade do Estado, como principal responsável pela política garantidora de direitos sociais.
- Descentralização político-administrativa, como diretriz que fortalece reciprocamente as distintas esferas governamentais e a dimensão pública da sociedade civil.
- Cooperação intergovernamental que não restrinja a autonomia federativa e intersetorialidade que articule conhecimentos, procedimentos, ações e resultados mais integrados.

---

<sup>4</sup> Segundo Silva (2018), nesta política social encontram-se elementos que demonstram uma forte influência da razão instrumental ou formal-abstrata.

- Participação social que exerça o controle da política e da *res publica* em sintonia com os processos decisórios, democráticos e transparentes.
- Pareceria com entidades da sociedade civil que busquem defender os direitos de cidadania e não diminuir a intervenção do Estado.
- Sistemas de informação e de gestão comprometidos com os interesses ético-políticos e que sirvam de apoio e não venham substituir ou burocratizar o trabalho.
- Política de recursos humanos, que contemple qualificação de técnicos e gestores para operar a política, determine a realização de concursos públicos e a criação de planos de carreira.
- Racionalização burocrática, que não enxugue a estrutura organizativa do Estado, mas que a faça assumir valores que universalize e aprofunde direitos de cidadania. (SILVA, 2018).

Entretanto, cabe reiterar que a construção da política de assistência social tem sido resultado da correlação de forças progressistas e conservadoras que atravessam a sociedade brasileira, a política de assistência social e em particular a profissão de Serviço Social: categoria profissional que tem um protagonismo nos debates políticos e acadêmicos e nos espaços de gestão. Por isso, tanto no campo da formulação quanto da implementação, essa política social avança em certos sentidos, retroage e conserva em outros aspectos. Parte significativa das dificuldades para se efetivar o SUAS (tal como está previsto na PNAS, 2004) está associada às políticas de ajuste estrutural que trouxeram graves consequências aos mecanismos públicos de proteção social; particularmente, à utilização de um “modelo” gerencial de gestão<sup>5</sup>, que orienta as práticas dos dirigentes, gestores e técnicos descompromissados com a efetivação de um sistema público de seguridade que garanta direitos sociais. Segundo Silva (2018), os principais traços do “modelo” gerencial na gestão da assistência e que se expressam, em alguma medida, nas demais políticas de seguridade social, como a saúde, são:

- Centralização do poder de decisão no nível mais alto da administração pública da União.
- Separação entre os órgãos federais formuladores e os órgãos estaduais/municipais implementadores.
- Descentralização administrativa (desconcentração) associada à transferência de encargos aos governos regionais/locais e às organizações não-governamentais.

---

<sup>5</sup> Segundo Silva (2016, p. 346), “A proposta do gerencialismo vincula-se coerentemente a um projeto de manutenção da ordem burguesa”.

- Delegação de funções de gestão por programas e serviços aos governos subnacionais.
- Parcerias entre Estado e sociedade civil, a partir de contratos de gestão e de projetos que envolvem órgãos públicos, empresas, organização sociais sem fins lucrativos e voluntariados.
- Conselhos consultivos ou espaços de interlocução, que visam orientar as decisões dos representantes governamentais.
- Terceirização, acompanhada da divisão do quadro de pessoal entre um pequeno núcleo estratégico e uma maior quantidade de técnicos e profissionais operacionais.
- Desregulamentação da força de trabalho, por meio da adoção de contratos de trabalho mais temporários e de tempo parcial.
- Redução do poder de auto-regulamentação das profissões, que são chamadas a exercer múltiplas funções de forma a intensificar os ritmos, tempos e processos de trabalho; e
- Avaliação por desempenho, com base em metodologias de gestão oriundas de empresas privadas e que buscam auferir metas, objetivos, produção e resultados (SILVA, 2018).

Em que pese os esforços dos sujeitos políticos dedicados à efetivação da assistência como direito social e que nesses vinte anos têm lutado para construir o SUAS, a sua limitação decorre também, como mencionado, da utilização desse “modelo” gerencial de administração pública. Aqui cabe apontar que o gerencialismo tem dado sustentação à política econômica neoliberal, que atende os interesses do capital de dominação financeira, pois através dele se reduz as despesas com a burocracia, limita-se os investimentos nas áreas sociais, aumenta-se a eficácia e eficiência dos recursos públicos e mantém-se, assim, o superávit primário. Portanto, pode-se dizer que a “modernização neoliberal” encontrou no gerencialismo o seu “modelo” ideal de gestão, que convive de maneira pacífica com a gestão patrimonial-burocrática, ou seja, com um padrão de gestão de políticas sociais pré-Constituição de 1988, que em alguma medida se mantém hoje.

A respeito das principais características de gestão que estão associadas ao tradicionalismo na política de assistência social, Silva (2018) destaca que ainda no SUAS observa-se a:

- Centralização político-administrativa, com a definição das prioridades, elaboração dos programas, projetos e ações e utilização dos recursos no âmbito da União;

- Fragmentação institucional, com a criação de vários órgãos e de distintos serviços implantados pelo governo federal e pelos governos estaduais e municipais, que reforça a lógica das estruturas e ações paralelas nessa área social;
- Privatização por meio de incentivos legais e financeiros a diferentes entidades privadas de assistência social e pelo uso dos recursos públicos com fins particulares e clientelistas, que reforça o caráter subsidiário do Estado tanto jurídico quanto financeiro.
- Racionalidade técnico-administrativa, que combina práticas paternalistas, autoritárias e patrimonialistas, que se reproduzem como traços da cultura política brasileira no cotidiano das instituições e serviços assistenciais.
- Burocratização, imediatismo e improvisações das ações, que expressam as formas clássicas de enfrentamento da pobreza e que servem como moeda de troca no sistema clientelista.
- Descoordenação das ações que envolvem as três esferas de governo e o Estado e as entidades privadas da sociedade civil, que não se constituem em uma rede sócio-assistencial articulada e compromissada com a política pública.
- Ausência da participação da classe subalterna nos processos decisórios e corporativismo das instituições interessadas apenas nas subvenções e contribuições governamentais; cooptação dos espaços de deliberação por parte de setores conservadores e de entidades privadas.
- Atuação de profissionais, que se orientavam pela doutrina social da Igreja e/ou pelas teorias da psicologia e técnicas fundamentadas pela sociologia positivista; e manutenção da lógica do “primeiro damismo” e ocupação de cargos técnicos a pessoas e políticos de confiança (SILVA, 2018).

No governo ilegítimo de Temer, a ortodoxia neoliberal resgatou/reforçou a seu favor o que existe de mais tradicional/conservador na área da assistência social. Assim, constatou-se que algumas conquistas possibilitadas com o advento da PNAS/SUAS foram desconstruídas, pois o governo reforçou a condição de ajuda da assistência social, por meio do congelamento dos recursos; da redução drástica do orçamento; do retorno do primeiro-damismo; da descoordenação das ações; do descumprimento do comando único e das medidas deliberadas na conferência nacional da área, dos critérios ainda mais rígidos de seleção e acompanhamento dos usuários; do aprofundamento da precarização das condições e relações de trabalho; do incentivo ao trabalho de visitantes sociais vinculados ao Programa “Criança Feliz”, de voluntários; da promoção da caridade e da filantropia etc. Entretanto, as forças progressistas que defendem a efetivação de um projeto de assistência social como direito e dever do Estado têm denunciado essa ofensiva conservadora.

Destaca-se aqui a participação das vanguardas do Serviço Social (tanto no âmbito das instâncias político-organizativas, quanto da produção do conhecimento), cujo compromisso ético-político ultrapassa (no sentido gramsciano) o “circulo corporativo”, ou seja, está voltado aos interesses públicos/universais.

### III – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Serviço Social vem participando do processo de construção da política pública de assistência social desde os anos 1980. Contudo, Coelho alerta, que em “face aos projetos societários, a categoria profissional, como qualquer outra, não é um todo homogêneo. Existem segmentos da profissão que se posicionam política e eticamente reforçando valores diferenciados” (2013, p. 273). Portanto, até mesmo no interior dessa profissão há distintos projetos coletivos em disputa e formas diferenciadas de compreender a política de assistência social.

Desse modo, cabe apontar, neste último momento de síntese, que os avanços jurídico-políticos e as práticas que buscam viabilizar direitos na área da assistência social são conquistas dos setores progressistas da sociedade, da política social, do Serviço Social e de outras categorias profissionais, que conseguiram retirá-la da condição de ajuda e alçá-la no patamar dos direitos sociais. Entretanto, esses avanços não vêm significando uma ruptura definitiva com as velhas e novas práticas conservadoras. Os principais traços do padrão híbrido de gestão do SUAS demonstra exatamente isso e têm reforçado muito mais um projeto dominante de sociedade: o liberal-corporativo, capturado hoje pela ortodoxia neoliberal.

### IV - REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 5 de outubro de 1988. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva, São Paulo: Saraiva, 1998.

\_\_\_\_\_. Lei de nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. *Diário Oficial da União*, Brasília, 07 de setembro de 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 08 de dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_. *Política nacional de assistência social*. Brasília: MDS, 2004.

COELHO, M. A. Valores e a prática profissional do assistente social. In: MONTAÑO, C. e BASTOS, R. L. *Conhecimento e sociedade: ensaios marxistas*. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

COUTINHO, C. N. *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. SP: Cortez, 2008.

MDS. *Censo SUAS 2010*. Brasília: MDS, 2010.

\_\_\_\_\_. *Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS)*. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. *Programa Criança Feliz*. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/crianca-feliz/crianca-feliz> . Acesso: 10/12/2018.

SILVA, R. R. da. A Seguridade Social em Disputa no Brasil. In: *Revista Praia Vermelha*, Rio de Janeiro, v.28, n. 1, p. 147-174, 2018.

\_\_\_\_\_. Concepções e funções da descentralização na gestão pública democrática e no gerencialismo. In: *Revista O Social em Questão - Ano XIX - nº 36 – 2016*.

TEIXEIRA, J.; BRAZ, M. O projeto ético-político do Serviço Social. In: *Serviço social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

TELLES, V. da S. Direitos sociais: afinal do que se trata? In: *Revista USP*, SP (37), março/maio de 1998.