



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Educação e Humanidades

Gustavo Leite de Araujo da Silva

**A implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em questão:
uma análise sobre a descentralização e a intersetorialidade a partir de uma
realidade local na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**

Rio de Janeiro

2019

Gustavo Leite de Araujo da Silva

A implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em questão: uma análise sobre a descentralização e a intersetorialidade a partir de uma realidade local na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Professora Dr^a Eveline Bertino Algebaile

Rio de Janeiro

2019

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

S586 Silva, Gustavo Leite de Araujo da.
A implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em questão:
uma análise sobre a descentralização e a intersetorialidade a partir de uma
realidade local na Região Metropolitana do Rio de Janeiro / Gustavo Leite de
Araujo da Silva. – 2019.
137 f.

Orientadora: Eveline Bertino Algebaile.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Centro
de Educação e Humanidades.

1. Educação – Teses. 2. Política Social – Teses. 3. Descentralização – Teses.
I. Algebaile, Eveline Bertino. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Centro de Educação e Humanidades. III. Título.

es CDU 3(815.3)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta
dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Gustavo Leite de Araujo da Silva

A implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em questão: uma análise sobre a descentralização e a intersetorialidade a partir de uma realidade local na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovado em 19 de dezembro de 2019.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Eveline Bertino Algebaile (Orientadora)
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Floriano Godinho de Oliveira
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Ney Luiz Teixeira de Almeida
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Ronaldo Marcos de Lima Araujo
Universidade Federal do Pará

Rio de Janeiro

2019

DEDICATÓRIA

Aos meus pais José (*in memoriam*) e Jocineia, que me incentivaram desde o início a continuar lutando pelos meus sonhos e me deram força para chegar até aqui.

AGRADECIMENTOS

Início os agradecimentos sinalizando que toda religião é uma criação humana e que portanto, conforme sinalizou Marx, a mesma é “o ópio do povo”. Porém trago nesse sentido um elemento de contradição, pois início agradecendo primeiramente a Deus por ter me proporcionado esta oportunidade única na minha vida de estar concluindo um curso de Mestrado. A prática da religiosidade pode nos legar sentimentos, princípios, saberes e experiências que são um alimento necessário às lutas por um mundo justo e coaduna com nossa luta nas esferas acadêmica e social.

À toda a minha família, pois ela se torna a base de tudo em nossas vidas, em especial a José Eustáquio da Silva (*in memoriam*) – a perda do meu pai ao longo do caminho de construção deste texto foi um momento de muita dor e tristeza – a Jocineia Leite (mãe), Regina Maia, Aline Maia, Gislaine Vargas, Maria José Vargas, Darleia Martins e a tantos outros familiares que foram importantes para que eu chegasse até este momento.

Às pessoas que me incentivaram desde o período da escola básica para que eu chegasse até aqui, como Jaqueline Marcatto, Márcio Mezavilla, Márcia Brito, Gustavo Bastos, Layla Sousa e Laira Thomaz, Érika Cardoso, Gustavo Lagoeiro, Pablo Sant’anna e Vera Nepumuceno. Durante o curso de Mestrado, conheci pessoas por quem terei profundas considerações para o resto da minha vida, como o Caio Abtibol, Letícia, Juliane e tantos outros que foram importantes durante este percurso, em especial a minha querida amiga Daniely Viveiros, que me incentivou nos momentos difíceis e me auxiliou na construção deste texto com muito diálogo e reflexão.

À minha orientadora e amiga Eveline Bertino Algebaile, que sem dúvidas dentro da universidade foi a pessoa que mais colaborou para meu amadurecimento como estudante desde os tempos da graduação e me proporcionou conhecer pessoas do âmbito acadêmico e espaços para além do PPFH, que através das conversas, de suas experiências e de seus ensinamentos pude compreender a importância do comprometimento em qualquer forma de trabalho. Obrigado por todas as oportunidades e pela confiança.

Aos professores do PPFH, em especial a Ney Luiz Teixeira, que mesmo nas conversas informais de corredor passou tantos ensinamentos importantes, a Floriano Oliveira, que pela sua ética e pelo seu comprometimento tão efetivo proporcionou momentos importantes para minha formação.

Aos profissionais que pude entrevistar ao longo da pesquisa, pois a participação desse grupo se mostrou fundamental para o enriquecimento da análise proposta para esta dissertação de Mestrado.

Às pessoas que tive a grande oportunidade de conhecer no Grupo Projetos Integrados de Pesquisas em Trabalho, História Educação e Saúde (THESE), um grupo que se mostrou efetivamente importante para minha formação, através das leituras e das discussões ricas e bem construtivas, no qual fico muito grato aos professores e coordenadores Eveline Algebaile (orientadora), Gaudêncio Frigotto, Maria Ciavatta e Marise Ramos, que proporcionaram este espaço de debate dentro da universidade, pautado com o comprometimento referente aos diferentes temas que se mostram de grande importância na sociedade atual.

A geografização da cidadania supõe que se levem em conta pelo menos dois tipos de franquias, a serem abertas a todos os indivíduos: os direitos territoriais e os direitos culturais, entre os quais o direito ao entorno.

Milton Santos

RESUMO

SILVA, Gustavo Leite de Araujo da. *A implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em questão: uma análise sobre a descentralização e a intersetorialidade a partir de uma realidade local na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. 2019. 137 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana.) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

O presente texto de dissertação de mestrado tem como intenção discutir as principais questões envolvidas na implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no estado do Rio de Janeiro, tendo como base territorial o município de Magé. O objetivo central é compreender os aspectos que se traduzem como desafios e tensões relacionados às questões da descentralização e da intersetorialidade, elementos norteadores para a implantação do Sistema. Para isto, realizamos pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo que nos permitiram apreender aspectos variados desse processo de implantação. Na construção da dissertação, para que fosse possível apresentar e analisar adequadamente esses aspectos, foi necessário realizar uma contextualização histórica sobre a atuação do Estado no campo social nos países de capitalismo avançado, considerando as especificidades da formação econômico-social e estatal no Brasil, bem como uma apresentação das principais questões relacionadas à construção histórica da assistência social como uma política pública no país e das características assumidas pelo setor da assistência social, especialmente a partir das disposições da Constituição Federal de 1988 e de seus desdobramentos. Destacamos, neste caso, a organização desse setor a partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), considerando as especificidades da operacionalização do setor em suas bases institucionais no município de Magé-RJ, com ênfase nas estratégias de descentralização e intersetorialidade. A dissertação está organizada em quatro capítulos, sendo o primeiro destinado a trazer aspectos históricos da atuação do Estado no campo social, a partir da contribuição de autores como Castel (1998), Mandel (1985), Piana (2009) Pochmann (2014), Fernandes (1987) e Santos (1987). O segundo capítulo foi destinado a realizar uma caracterização geral do SUAS e uma apresentação de aspectos conceituais sobre descentralização e intersetorialidade. No terceiro capítulo, realizamos um breve histórico e uma caracterização geral da realidade local de implantação do SUAS, no município de Magé. E no quarto e último capítulo analisamos as estratégias de descentralização e intersetorialidade a partir da realidade municipal. Nas considerações finais, observamos os desafios ainda presentes no âmbito da operacionalização da Política de Assistência Social e os e tensões que fazem parte do cotidiano dos trabalhadores que atuam nas bases institucionais do SUAS.

Palavras-chave: Estado. Política Social. Assistência Social. Descentralização. Intersetorialidade.

ABSTRACT

SILVA, Gustavo Leite de Araujo da. *The implementation of the Unified Social Assistance System (SUAS) in question: an analysis of decentralization and intersectoriality from a local reality in the Rio de Janeiro Metropolitan Region*. 2019. 137 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

This master dissertation text intends to discuss the main issues involved in the implementation of the Unified Social Assistance System (SUAS) in the state of Rio de Janeiro, based on the municipality of Magé. The main objective is to understand the aspects that translate as challenges and tensions related to the issues of decentralization and intersectoriality, guiding elements for the implementation of the System. For this, we conducted bibliographic research, documentary research and field research that allowed us to grasp various aspects of this implementation process. In the construction of the dissertation, in order to be able to present and properly analyze these aspects, it was necessary to perform a historical contextualization about the State's performance in the social field in the advanced capitalism countries, considering the specificities of the economic-social and state formation in Brazil, as well as a presentation of the main issues related to the historical construction of social assistance as a public policy in the country and the characteristics assumed by the social assistance sector, especially from the provisions of the Federal Constitution of 1988 and its developments. In this case, we highlight the organization of this sector based on the National Social Assistance Policy (PNAS), considering the specificities of the operationalization of the sector in its institutional bases in the city of Magé-RJ, with emphasis on decentralization and intersectorial strategies. The dissertation is organized in four chapters, the first one intended to bring historical aspects of the State performance in the social field, from the contribution of authors such as Castel (1998), Mandel (1985), Piana (2009) Pochmann (2014), Fernandes (1987) and Santos (1987). The second chapter was intended to provide a general characterization of SUAS and a presentation of conceptual aspects of decentralization and intersectoriality. In the third chapter, we present a brief history and a general characterization of the local reality of the implementation of SUAS, in the municipality of Magé. And in the fourth and last chapter we analyze the decentralization and intersectoriality strategies from the municipal reality. In the final considerations, we observe the challenges still present in the operationalization of the Social Assistance Policy and the challenges and tensions that are part of the daily life of workers who work at SUAS institutional bases.

Keywords: State. Social policy. Social assistance. Decentralization. Intersectoriality.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Etapas de uma política pública	52
Figura 2 - Ações realizadas através do PAIF nos CRAS	57
Figura 3 - Prédio da antiga Companhia Fiação e Tecelagem Bezerra de Mello	70
Figura 4 - Localização do município de Magé na Região Metropolitana do Rio de Janeiro ...	71
Figura 5 - Pessoas que trabalham no município do Rio de Janeiro	73
Figura 6 - Renda média mensal por pessoa	75
Figura 7 - CRAS no território de Magé-RJ	85
Figura 8 - Organização das subprefeituras no município de Magé-RJ	98

LISTA DE GRÁFICO

Gráfico 1 - Taxa média de desemprego em países de capitalismo avançado (em % da força total de trabalho)	30
Gráfico 2 - Número de sindicalizados em países de capitalismo avançado (em % da força total de trabalho)	39
Gráfico 3 - Brasil: elevação do gasto social (% do PIB)	46
Gráfico 4 - População considerada urbana no Brasil (em %).....	78

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Organização das equipes dos CRAS e CREAS a partir do porte dos municípios	56
Quadro 2 - Especificidades do federalismo brasileiro nas constituições republicanas anteriores a de 1988.....	59
Quadro 3 - Atribuições de cada ente federado no âmbito da Política Nacional de Assistência Social.....	61
Quadro 4 - Abrangência territorial dos CRAS no município	86
Quadro 5 - Informações sobre os CRAS e seus territórios de abrangência.....	87

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de CRAS e CREAS por região	56
Tabela 2 - Aspectos econômicos do município de Magé-RJ	72
Tabela 3 - Domicílios particulares permanentes – renda domiciliar per capita	74
Tabela 4 - Dados sobre o acesso à saneamento básico nos municípios da RMRJ	77
Tabela 5 - Tipos de vínculos dos trabalhadores do SUAS	93

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
COMPERJ	Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro
CONLESTE	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores.
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
NOB's	Normas de Operacionalização Básica
PAEF	Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPS	Partido Popular Socialista

PSDB	Partido Social Democrata Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
RMRJ	Região Metropolitana do Rio de Janeiro
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social
SMASDH	Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE-RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	17
1	AS RESPOSTAS À QUESTÃO SOCIAL NO CONTEXTO CAPITALISTA.....	23
1.1	O Estado Social – potencialidades e contradições	23
1.2	As particularidades do desenvolvimento capitalista no Brasil, a proteção social brasileira e a construção da assistência social como um direito	32
1.2.1	<u>O desenvolvimento capitalista a partir do projeto neoliberal</u>	<u>38</u>
1.2.2	<u>Os novos desafios da assistência social no Brasil. Como respondê-los?</u>	<u>43</u>
1.3	O Sistema Único da Assistência Social no Brasil – novas abordagens diante da questão social	45
2	A IMPLANTAÇÃO DO SUAS NO TERRITÓRIO BRASILEIRO: DESCENTRALIZAÇÃO E INTERSETORIALIDADE COMO ELEMENTOS BALIZADORES DA POLÍTICA	50
2.1	Políticas Públicas: abrangência conceitual e seu conjunto de atividades.....	50
2.2	A organização normativa e a expansão do SUAS.....	54
2.3	A descentralização e intersectorialidade como matrizes de gestão do SUAS no âmbito do território	58
2.3.1	<u>Pensando a questão social a partir da intersectorialidade.....</u>	<u>64</u>
2.3.2	<u>O território como elemento balizador em termos de operacionalização do SUAS.....</u>	<u>66</u>
3	A REALIDADE LOCAL EM QUESTÃO: UM PRIMEIRO OLHAR SOBRE A ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MAGÉ-RJ.....	69
3.1	O município de Magé-RJ: aspectos históricos, sociais e econômicos.....	69
3.1.1	<u>Caracterização geral do município de Magé-RJ a partir de aspectos econômicos e sociais.....</u>	<u>71</u>
3.2	A realidade metropolitana na qual o município de Magé-RJ está inserido	78
3.3	O SUAS no município de Magé-RJ: aspectos gerais da implantação.....	82
4	DESCENTRALIZAÇÃO E INTERSETORIALIDADE NO ÂMBITO DO SUAS: QUESTÕES A PARTIR DA REALIDADE DE MAGÉ-RJ	89
4.1	O SUAS para os profissionais que atuam no Sistema	90
4.2	A descentralização em debate a partir da realidade de Magé-RJ.....	94
4.3	A intersectorialidade em debate a partir da realidade de Magé-RJ.....	101

4.3.1	<u>Corporativismo e disputa pelo protagonismo da ação política por parte das secretarias municipais</u>	105
4.3.2	<u>A questão político-partidária em Magé-RJ</u>	106
4.3.3	<u>As tensões e desafios no âmbito da descentralização e os impactos na ação intersetorial</u>	107
4.4	Descentralização e intersetorialidade em uma perspectiva ampliada: uma necessidade para a agenda pública	108
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
	REFERÊNCIAS	120
	ANEXO A – Lei orçamentária do município de Magé-RJ -2017.....	128
	ANEXO B – A assistência social na lei orgânica municipal de 1990.....	132
	ANEXO C – Bases institucionais do SUAS	133
	ANEXO D – Roteiro das entrevistas semiestruturadas com os trabalhadores da assistência social	134
	ANEXO E – Ações sociais realizadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos	136
	ANEXO F – Chamamento para contrato temporário.....	137

INTRODUÇÃO

O presente texto de dissertação consiste em um dos requisitos para aprovação no curso de mestrado do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), sendo vinculado à linha de pesquisa Estado e Políticas Públicas.

As políticas sociais constituem-se como objeto de análise de pesquisas de diversas áreas no âmbito acadêmico, em virtude das múltiplas implicações entre tais políticas e os variados aspectos das relações econômicas e sociais. No Brasil, este objeto de análise tem especificidades muito relevantes, decorrentes tanto da demora histórica de desenvolvimento de políticas setoriais sociais, quanto das particularidades e desafios de realização dessas políticas em um território de tão grandes dimensões e marcado por diversidades e desigualdades tão intensas. Esta dissertação de mestrado busca participar do desafio de análise dessa realidade, trazendo um estudo sobre a implantação do Sistema Único de Assistência Social, a partir de 2005, tendo como área de estudo o município de Magé, localizado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Este objeto de estudo foi escolhido a partir de muitas reflexões feitas no período entre o final da graduação em Geografia e o início da seleção para o mestrado. Primeiramente, ainda como graduando, o pesquisador se interessou pelos temas abordados na disciplina Políticas Públicas e Educação, elemento que foi fundamental para o ingresso como bolsista no grupo de pesquisa coordenado pela Professora Eveline Bertino Algebaile, relacionado naquele momento ao Projeto intitulado “Política social e educação no contexto de ajuste do Estado: características organizacionais e implicações sociais da recomposição setorial em curso no Brasil”, que tinha como objetivo analisar os programas sociais que incidem sobre o processo de escolarização no Brasil, a partir da década de 1990. Com a inserção no projeto, foi possível participar da análise de diversos programas sociais e, a partir dessa experiência, foi encarado o desafio de analisar, em um trabalho de conclusão de curso, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, que, dentre os programas criados no contexto estudado, é um dos que dá mais evidente destaque, desde seu início, às delimitações territoriais de seu alcance.

A partir da pesquisa com o PETI, o pesquisador se deparou com a estrutura institucional do SUAS, pois criada em 2005 acabou agregando uma série de programas sociais, anteriormente vinculados a outros Ministérios, como o da Educação, caso particular do PETI no período em que foi lançado, em 1996.

Neste sentido, ao fazer a análise de documentos normativos do PETI e da assistência social, as estratégias de descentralização e intersectorialidade ficaram evidentes como forma de potencializar as ações do Estado nos territórios de abrangência dos equipamentos públicos do SUAS. Portanto, diante dos limites de um trabalho de conclusão de curso de graduação, o pesquisador compreendeu a importância de aprofundar a análise sobre a Política Nacional de Assistência – PNAS/2004, o que resultou na elaboração do pré-projeto de mestrado.

Nesse sentido, antes de trazermos as questões sobre o debate atual referente à “questão social” - já que esse trabalho adota como marco temporal o período de consolidação do SUAS- precisamos compreender que com o desenvolvimento capitalista nos países europeus e o aprofundamento das contradições históricas deste Sistema, o Estado começa a atuar, ainda que de forma limitada, no campo social, como o que Castel (1998) denominará de Estado Social¹. No entanto, apenas nos pós Segunda Guerra Mundial e no contexto das disputas da Guerra-Fria, que as políticas sociais passaram a ser garantidas de forma ampla pelo Estado.

Desta forma, sabemos que antes da constituição do Estado Social, a assistência social e o conjunto de políticas sociais, como apontado por Castel (1998), foi limitada ao campo da filantropia e da caridade, sendo realizada por organizações privadas, muitas vezes ligadas a igreja e a própria classe burguesa.

No Brasil, compreendemos que a proteção social como política pública assegurada pelo Estado, começa a ganhar maior expressão a partir do projeto de intensa industrialização do país, defendido pelo Governo do Presidente Getúlio Vargas (1930-1945) que ficou marcado pela forte intervenção do Estado no planejamento econômico. Este período é lembrado pela criação de órgãos gestores de políticas sociais e formulação de uma legislação trabalhista voltada para mediar a relação entre capital e trabalho, garantindo determinados direitos sociais, mesmo que de forma seletiva, já que trabalhadores sem carteira assinada ou desempregados ficavam dependentes de obras sociais e ações de caráter filantrópico.

Entretanto, Santos (1987) e Yazbek (2014) lembram que no período da Ditadura Civil-Militar instaurada a partir de 1964, com grande apoio da burguesia interna², a desigualdade social no Brasil se acentua, em um contexto de restrições à participação política em termos de

¹ A partir da leitura de Castel (1998) entendemos Estado Social como o contexto em que o Estado começa a atuar no campo social, porém de forma ainda limitada e não programada. Portanto, compreende um período maior do que o chamado Estado de Bem-Estar, que de forma programática, foi constituído no pós-guerra a partir de uma ampla proteção social tendo como horizonte a universalização das políticas sociais.

² O conceito de burguesia interna aqui mencionado está baseado na elaboração de Poulantzas (1978) e está voltado para àquela fração burguesa que ocupa uma função *intermediária* entre uma burguesia que possui projeto de autonomia nacional e uma burguesia compradora, que é uma extensão dos interesses imperialistas nos países dependentes e coloniais.

lutas sociais referidas a direitos, resultando em uma expansão ainda mais restrita da política social.

Após a intensificação das lutas sociais na década de 1980 e com o enfraquecimento dos governos ditatoriais, direitos sociais mais amplos passam tardiamente a serem garantidos. Entre estes direitos está a assistência social, que começa a ser delimitada como função do Estado em 1988, ano em que a Constituição Federal é promulgada. No entanto, a legitimação dessas garantias mostrou-se limitada, principalmente por conta do avanço do neoliberalismo nos anos de 1990, que significou uma forte contenção da atuação estatal no campo social.

No caminhar do projeto de pesquisa que fomentou a elaboração do pré-projeto desta dissertação, compreendemos que as políticas sociais que tendem a universalização - orientadas para o acesso de todos os cidadãos - típicas do Estado de Bem-Estar Social, passam a dar lugar a políticas defendidas como mais eficientes, regidas pelo princípio da focalização, em termos de segmentos da população e também territorial. Neste período, foi possível identificar a criação de inúmeros programas sociais seguindo este perfil, a partir da década de 1990, no Brasil, quando há uma efetivação do ideário neoliberal no país.

Apenas em 2004, o conteúdo da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, passa se materializar por meio da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que desenha uma estrutura sistêmica, formando o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que começa a ser implantado nos municípios brasileiros a partir de 2005.

Assim, com o desenvolvimento da pesquisa e a partir das mudanças em curso na política brasileira ao longo da primeira década dos anos 2000, muitos destes programas foram incorporados pela organização estatal desenhada na PNAS. Desta forma, o pesquisador começou a se debruçar sobre as questões que permeiam este Sistema que vem se expandindo em escala nacional, tendo como olhar a implantação das bases institucionais que foram desenhadas e são implantadas nos diferentes territórios municipais do Brasil.

Além da relevância acadêmica da temática desta dissertação, a investigação pauta uma importante discussão sobre o campo da assistência social no Brasil, que a partir de 2004 começa a se constituir como uma área estruturada na forma de um sistema estatal de atuação nacional e descentralizado.

Conforme as reflexões de Silva, Yazbek e Giovani (2006), os profissionais da assistência social possuem um histórico de defesa das garantias sociais para a população, reforçadas no texto constitucional de 1988, que desenha um Sistema de Seguridade Social formado pelo tripé saúde, previdência e assistência social. Para além disso, historicamente

estes profissionais atuam na formulação, gestão, implantação e monitoramento das políticas sociais em todo território nacional.

Abordar e analisar as questões que permeiam o SUAS é um desafio, pois é um Sistema datado de 2005, que se encontra em expansão, segundo dados do Censo SUAS-2017 explorados neste texto, e que vem resultando em mudanças tanto para os profissionais da assistência social quanto para os gestores locais, já que é uma política que possui em suas normativas um caráter descentralizado e operado, majoritariamente, pelas esferas municipais de governo.

O debate sobre o desenvolvimento das políticas sociais é amplo e complexo, envolvendo um levantamento bibliográfico denso que discute esta questão e que ao longo da dissertação será desenvolvida, no entanto, no Brasil, as especificidades locais de um país marcado por intensas desigualdades regionais é um elemento marcante da implantação de políticas públicas.

Desta forma, esta dissertação traz um conteúdo relevante em termos social e acadêmico, pois analisa a implantação de uma política pública voltada para um campo de atuação do Estado em que a tensão entre o “moderno” e o “arcaico” é um traço histórico, assim como o próprio desenvolvimento da sociedade brasileira (OLIVEIRA,2003).

No âmbito da PNAS (Brasil, 2004), são criados os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que são bases institucionais constituídas com a função de executar serviços de proteção social básica, e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), destinados à oferta de serviços especializados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos.

Portanto, compreendemos que os CRAS e CREAS são as bases institucionais descentralizadas do SUAS que estão próximas do cotidiano dos cidadãos. Assim, analisar a implantação destes equipamentos públicos em um determinado território é uma tarefa central para se compreender tensões e desafios presentes no âmbito da operacionalização de uma política de assistência social.

A escolha de Magé-RJ se dá pelo fato de ser um município localizado na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, área marcada por históricos desafios no que tange à “questão social”. Além disso, este município apresenta particularidades em termos históricos, políticos e sociais que podem enriquecer o debate sobre o SUAS e seus desafios de implantação em um território como o brasileiro, porém é um espaço que pode expressar problemas nacionais no curso da implantação do Sistema.

Desta forma, compreendemos que o SUAS, como objeto de estudo, deverá ser construído a partir de sua historicidade, tendo como ponto central as respostas do Estado capitalista à “questão social”. Portanto, a pesquisa pauta-se a partir de dois pontos: um relacionado ao desenvolvimento do Estado e suas formas de intervenção no campo social, em especial no Brasil; e o outro, está voltado para as especificidades da implantação em um município de uma política pública voltada para garantir a assistência social como um direito constitucional.

O estudo empírico se dá a partir do acompanhamento, junto à Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH), da implantação do SUAS no município, tendo como foco de análise os pilares estratégicos em termos de operacionalização do Sistema, sendo eles: descentralização, que se dá dentro dos parâmetros desenhados com a estrutura federativa brasileira estruturada pela C.F. de 1988, e intersetorialidade nos territórios de abrangência das bases institucionais do Sistema.

Com o objetivo de entender a implantação do SUAS na escala local, acompanhamos profissionais que atuam na operacionalização e gestão do Sistema, de modo a ter informações sobre os desafios e tensões que estão presentes no cotidiano de uma política pública que historicamente é atravessa por valores que podem se traduzir como limites em termos de atuação. Esse processo se deu a partir da elaboração de entrevistas semiestruturadas, entendidas como um instrumento em que “o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada” (MINAYO, 2011, p. 64).

Além disso, o levantamento de fontes primárias foi fundamental, documentos normativos, relatórios de gestão e de órgãos controladores e a análise de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Casa Fluminense, foram caminhos importantes em termos de suporte para o estudo realizado.

Como recurso complementar, lançamos mão de informações institucionais divulgadas em sites oficiais das diferentes esferas de governo, anotações pessoais realizadas a partir da participação em reuniões da área da assistência social bem como de visita aos chamados territórios de abrangência das bases institucionais do SUAS em Magé-RJ. Esse levantamento de um conjunto de informações serviu para enriquecer o debate e correlacioná-lo com fontes bibliográficas e documentais.

A respeito das entrevistas, é importante esclarecer que elaboramos um pequeno questionário com questões que abarcavam principalmente pontos sobre a descentralização e intersetorialidade no âmbito do SUAS, voltada para um grupo de profissionais que possui vínculo com o campo da assistência social e conseqüentemente, com a Política em análise.

Durante a etapa das transcrições e análise das respostas dos entrevistados, que buscamos realizar com a maior imparcialidade possível, compreendemos que de forma consciente ou não alguns aspectos sobre a temática em análise acabam sendo omitidos ou ganham maiores destaques.

Enfatizamos que, em um primeiro momento, o uso das entrevistas se deu em uma escala menor do que havíamos planejado, por isso apresenta limitações, mas se constitui como um meio importante de considerações com a intenção de correlacioná-las com o referencial teórico e outras fontes utilizadas com o objetivo de apontar que os desafios da implantação do SUAS em Magé-RJ estão referenciados também no âmbito nacional, ainda que o universo das entrevistas seja pequeno.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos. No primeiro, é realizado uma contextualização histórica do desenvolvimento do Estado capitalista e de suas respostas à “questão social”. Além disso, trazendo para as especificidades do Brasil, abordamos as intervenções no campo social ao longo do século XX, em especial a partir da Constituição de 1988, que assegura a assistência social como um direito. Ainda neste capítulo, trabalhamos os significados do neoliberalismo para as políticas públicas e as mudanças ocorridas no cenário político no início dos anos 2000, que resultaram em alterações na formulação e implantação da política de assistência social.

No segundo capítulo, a partir das medidas normativas, descrevemos a organização e as relações intergovernamentais no tocante a operacionalização do SUAS. Para além deste ponto, travamos um debate, a partir do referencial teórico utilizado, sobre as estratégias de descentralização e intersetorialidade na implantação da Política Nacional de Assistência Social e que se constituem como pontos centrais da análise desta pesquisa.

O terceiro capítulo realiza uma apresentação do Município de Magé-RJ, a partir de aspectos históricos, econômicos e sociais, e uma caracterização da implantação do SUAS, cuja análise se dará no quarto capítulo, no qual aprofundamos aspectos dos impasses de implantação relacionados às questões das relações de descentralização e da intersetorialidade. Nessa parte do texto compreendemos as tensões e desafios da implantação do SUAS em Magé-RJ, bem como passamos a identificar a partir do âmbito local problemas entendidos como nacionais, tendo como referência a literatura já existente sobre o objeto analisado.

Com este estudo, pretende-se contribuir para o debate sobre os desafios de implantar uma política do campo da assistência social no Brasil. Esta investigação, que não possui preocupação com ineditismo, pode vir a auxiliar na fomentação de diferentes reflexões e produções no campo das políticas públicas.

1 AS RESPOSTAS À QUESTÃO SOCIAL NO CONTEXTO CAPITALISTA

O capítulo 01 deste texto tem como objetivo debater o desenvolvimento do Estado moderno capitalista, bem como apontar o papel das políticas sociais no contexto histórico desse desenvolvimento.

A análise do Estado e de suas intervenções no campo social se mostra complexa e aponta para a necessidade de buscarmos, no referencial teórico sobre o tema, uma maior compreensão sobre as funções e significados que as políticas sociais passam a ter no contexto de uma sociedade marcada por mudanças na forma de acumulação capitalista em países europeus.

É preciso compreender que as políticas sociais desenvolvidas pelo Estado se constituem como uma forma de resposta à “questão social” que emerge em um período de intensa urbanização, devido ao processo migratório entre campo e cidade, ao crescimento populacional e às mudanças nas relações econômicas e sociais (CASTEL, 1998).

A partir dos pontos levantados por Robert Castel sobre a realidade francesa, entendemos que a “questão social” se constitui como um modo de indagação por parte da sociedade sobre os riscos de rupturas em termos de suas formas de coesão social (1998, p.284). Neste sentido, as políticas sociais possuem um papel central no desenvolvimento deste debate e as suas especificidades no Brasil apresentam-se como o núcleo da análise.

1.1 O Estado Social – potencialidades e contradições

Ao estudarmos o Estado nos deparamos com diferentes questões que constantemente estão em debate na literatura que analisa o desenvolvimento estatal em termos históricos. A concepção liberal nos passa a ideia de que o Estado é uma instituição formada por um aparato que tem como objetivo administrar os interesses coletivos no âmbito da sociedade. No entanto, essa compreensão de Estado de perspectiva liberal traz limites para a análise que está sendo construída ao longo deste texto. Desta forma, apontamos para a necessidade de trabalharmos com autores que abordam o conceito de Estado a partir de uma vertente crítica, possibilitando, inclusive, realizar uma contextualização histórica em relação ao desenvolvimento da estrutura estatal capitalista e o enfrentamento da questão social.

Antes de analisarmos o Estado Moderno, retornamos brevemente ao período do feudalismo, em que o servo possuía uma relação de submissão ao senhor feudal, sem ter acesso a nenhuma proteção em relação a suas “necessidades”. A igreja, então, desempenhava

o papel da caridade, desenvolvendo atividades relacionadas aos cuidados com saúde, legitimando o asilo e a esmola (FALEIROS, 2000)

Algebaile e Oliveira (2019) lembram que no contexto feudal às cidades muradas eram uma forma de controle territorial, como um instrumento de limitar o uso do espaço e o fluxo de pessoas e objetos. Nesse período, os hospitais foram construídos fora dos muros com a intenção de realizar uma triagem de quem podia ou não entrar nos territórios dos feudos. Além disso, a parte da caridade na época acabava sendo realizada

[...] fora dos muros e, com o tempo, a expansão desse atendimento leva à construção de estabelecimentos permanentes para sua realização. Esses estabelecimentos, por sua vez, gradativamente, também passam a participar de parte da triagem. Com isto, indiretamente, passam a compor um complexo de práticas e disposições que definiam o que podia e o que não podia circular em cada cidade e em seu território contíguo (ALGEBAIL; OLIVEIRA, 2019, p.04)

Portanto, a caridade era uma prática contínua como forma de lidar com a “questão social” e também uma tecnologia de controle territorial. Nesse sentido, Faleiros (2000) afirma que no modo de produção feudal, o servo estava na condição de proprietário dos meios de produção. No entanto, no contexto da sociedade moderna burguesa, que se constitui a partir do declínio do feudalismo, a divisão de classes não foi abolida, o meio de produção pertence ao capitalista e o trabalhador precisa vender sua força de trabalho em troca de salário, formando um quadro com outras formas de opressão e dominação.

Por isso, com o declínio feudal, e a conjugação de territórios mais extensos, cabe a necessidade de compreendermos melhor o papel do Estado a partir das relações desenvolvidas no modo de produção capitalista. Em o *Manifesto Comunista* de Marx e Engels, escrito em 1948, observamos que o Estado não se constitui como uma instituição “neutra” nas relações que se dão no âmbito da vida coletiva. Durante a obra, compreendemos que o desenvolvimento do Estado se dá a partir de processos políticos, ou seja, de relações que vão se desenvolvendo no interior da própria sociedade.

Ainda nas análises do Manifesto, entendemos que nessas novas relações desenvolvidas na sociedade moderna, o Estado cumpre um papel importante para a acumulação do capitalismo e encontrava-se sob o domínio da burguesia industrial daquele período, marcado por um intenso processo de industrialização.

Nesse sentido, lembramos que no período das análises de Marx e Engels, o capitalismo de base industrial, na sua fase concorrencial, estava em plena expansão no contexto europeu. No decorrer do século XIX, a classe burguesa

[...] abole cada vez mais a fragmentação dos meios de produção, da propriedade e das populações. Ela aglomerou as populações, centralizou os meios de produção e concentrou em poucas mãos a propriedade. A consequência inevitável disso foi a centralização política. Províncias independentes, quase que tão somente aliadas, mas dotadas de interesses, leis, governos e aduanas diversos, foram reunidas à *força* de uma nação, *um* governo, *uma* lei, *um* interesse nacional de classe, *uma* fronteira aduaneira (MARX; ENGELS, 2012, p.49).

Diante desta centralização política da burguesia, compreendemos que o Estado Capitalista possui um caráter de classe, tendo como objetivo garantir a ordem burguesa e afastar qualquer ameaça a acumulação capitalista e dentro do processo histórico de desenvolvimento do capitalismo, diferentes formas de dominação e controle vão se constituindo (CASTEL, 1998).

Na esteira dessa discussão, a análise de Castel (1998) sobre a França nos traz elementos importantes para se pensar o papel do Estado ao longo do processo de industrialização, que foi marcado por uma intensa urbanização e mudanças nas relações no âmbito da vida coletiva. Durante este período, o aumento da miséria se dá concomitantemente com a expansão da riqueza a partir da sociedade industrial.

Ao longo do século XIX, Castel (1998) aponta que a burguesia rechaçava qualquer intervenção do Estado no campo social, tendo o aparelho estatal a função de garantir a ordem através da punição. Nesse sentido, compreendemos que o Estado Capitalista de perspectiva liberal tinha uma atuação repressiva como forma de legitimar a centralização política da burguesia.

Retornando a Marx e Engels (2012), entendemos que a função repressiva do Estado está voltada para a garantir a ordem burguesa, pautada na propriedade e na acumulação capitalista. As ideias de “neutralidade” das ações estatais são desconstruídas ao longo das análises críticas, que dão ênfase ao caráter de classe do Estado capitalista.

Faleiros (2000) aponta que no período da industrialização europeia, os camponeses foram obrigados, devido a usurpação de suas terras no campo, a trabalhar para os industriais, vendendo sua força de trabalho a partir de situações degradantes, como baixos salários, longas jornadas de trabalho e precárias condições de moradia e saúde.

No caminhar deste ambiente, Faleiros (2000) e Castel (1998 e 2005) mostram que àqueles grupos sociais que não se enquadravam nas relações de trabalho que estavam sendo desenvolvidas, eram considerados “vagabundos” e mendigos, estando condenados a repressão do Estado, que não garantia nenhuma assistência para os grupos não inseridos na lógica capitalista da venda da força de trabalho.

O ideário liberal, que tem como base a obra “As riquezas das Nações” de Adam Smith, escrita no século XVIII, aponta que o bem-estar depende de cada um dos indivíduos, a partir de um esforço individual. No entanto, esta lógica não encontrou sustentação na prática no período da sociedade industrial que estava se desenvolvendo, pois as relações eram marcadas por uma crescente desigualdade entre os donos dos meios de produção e os trabalhadores, impossibilitando a construção de um “sistema de concorrência perfeito”.

Diante de todo este complexo quadro, o risco de uma “desintegração social” estava presente. Castel (1998) e Faleiros (2000) sinalizam para as agitações sociais que estavam acontecendo ao longo do século XIX em países como Inglaterra e França, o que poderia resultar em uma ameaça a coesão social da sociedade capitalista.

Mandel (1985) ao realizar uma análise da fase monopolista³ do Capitalismo, marcada pela expansão do capital em escala mundial, aponta para um movimento de organização da classe trabalhadora, marcado pelo surgimento de sindicatos e partidos comunistas. Estas organizações tencionavam a ordem burguesa vigente e o cenário antagonista de acumulação de riqueza e crescimento da miséria e da insegurança.

A agitação de frações da classe trabalhadora, concentrada em grandes centros urbanos, constituíram-se como uma ameaça a existência da estrutura social, já que as situações de miséria e insegurança ultrapassaram a capacidade das filantropias realizadas por grupos privados (CASTEL, 1998).

Diante do cenário de ameaças de uma ruptura da coesão devido aos conflitos entre a visão liberal da burguesia industrial e os movimentos dos trabalhadores, Castel (1998, p.344) aponta que

[...] o mundo operário elabora seus próprios modos de organização e seus próprios programas que não podem senão entrar em conflito com essas concepções baseadas na negação do outro. O discurso de paz social prepara, assim, as condições da luta de classes que quer esconjurá-lo. Através de sua recusa em fazer do Estado um parceiro implicado no jogo social, deixa face a face, sem mediações, dominantes e dominados. Desde então, a relação de forças realmente poderia inverter-se, e aqueles que nada têm a perder poderiam decidir querer ganhar tudo. Quem poderá impedi-los disso? O Estado, sem dúvida. Mas um Estado liberal está reduzido ao papel de policial que intervém de fora para reprimir as turbulências populares [...].

De frente a essas questões que se colocavam, característico de um ambiente de aprofundamento do acirramento das lutas de classes, o modelo de Estado baseado apenas na

³ Segundo Mandel (1985), a fase do capitalismo monopolista é marcada pelo aumento da concentração e centralização do capital, o que resultou na eliminação da concorrência de preços em importantes setores da indústria. Este processo foi constituído a partir de acordos monopolistas e consequentemente poucas empresas passaram a dominar o mercado em cada um de seus países. Durante esta fase, a fusão do capital bancário com o capital industrial resultou no chamado capital financeiro. Desta forma, é um contexto em que a sociedade burguesa se apresenta madura e consolidada.

coerção, passa a ser questionado, visto que seu aparato voltado para um caráter punitivo não se constituía de forma suficiente na conservação da ordem burguesa.

Antônio Gramsci, em suas análises sobre o Estado Capitalista, aponta para um período de maior organização e participação política da sociedade civil através de sindicatos e partidos, constituindo-se como forças voltadas para disputar a hegemonia⁴. Assim, Gramsci (2012) sinaliza para a ideia de Estado Ampliado, composto pelas esferas da sociedade civil e da sociedade política.

Compreendemos que o Estado em seu sentido mais “estrito” é representado por grupos que se encontram no núcleo das estruturas de poder, incluindo o aparato voltado para a coerção, e a sociedade civil está relacionada com os aparelhos voltados para a coesão social, com o objetivo de agregar os dominados no projeto de sociedade das classes dominantes.

É importante sinalizar que o período de análise do Gramsci é marcado pela ampliação das funções do Estado, como coloca Ernest Mandel, na década de 1970, apontando para a função integradora do Estado Capitalista na fase monopolista, que se dá a partir da ideologia da classe dominante. Assim, Mandel (1985) afirma que se sentiu a necessidade de um modelo de Estado que atuasse não apenas na coerção, mas também na coesão social.

É óbvio, naturalmente, que a dominação de classe baseada apenas na repressão seria equivalente a uma condição insustentável de guerra civil permanente. Nos diferentes modos de proteção ou formações sócio-econômicas concretas, a função integradora é exercida pelas diferentes ideologias: magia e ritual, filosofia e moral, lei e política, embora em certa medida cada uma dessas diferentes práticas superestruturais desempenhe esse papel em toda sociedade de classes. A reprodução e a evolução dessas funções integradoras efetivam-se pela instrução, pela educação, pela cultura e pelos meios de comunicação – mas sobretudo pelas categorias de pensamentos peculiares à estrutura de classe de uma sociedade (MANDEL, 1985, p.334).

A partir deste ponto, destacamos o debate sobre o papel das políticas sociais em termos de manter a coesão social no interior da sociedade capitalista. Piana (2009) aponta que a ação sistematizada do Estado no campo social passa a ser adotada como estratégia governamental em um período de intensa urbanização, crescimento populacional e formação de movimentos e organizações dos trabalhadores.

Dessa forma, continuando com as análises de Piana (2009) e retornando a Mandel (1985), compreendemos que o Estado atua com o objetivo de assegurar elementos fundamentais para a dinâmica do capitalismo, como uma infraestrutura adequada (estradas,

⁴ A partir de Gramsci (2012), compreendemos que hegemonia é a capacidade de um grupo social unificar em torno de seu projeto político grupos não hegemônicos. Assim, o grupo que lidera este movimento é hegemônico, onde consegue enraizar um conjunto de valores no âmbito das relações coletivas.

meios de comunicação), um sistema monetário, a constituição de um mercado nacional e a reprodução de formas de trabalho indispensáveis ao Capital.

Portanto, Mandel (1985) relaciona as principais funções do Estado:

1) criar as condições gerais de produção que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante; 2) reprimir qualquer ameaça das classes dominadas ou de frações particulares das classes dominantes ao modo de produção corrente através do Exército, da polícia, do sistema judiciário e penitenciário; 3) integrar as classes dominadas, garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e, em consequência, que as classes exploradas aceitem sua própria exploração sem o exercício direto da repressão contra elas (porque acreditam que isso é inevitável, ou que é “dos males o menor”, ou a “vontade suprema”, ou porque nem percebem a exploração (MANDEL, 1985, 333).

Na esteira desta discussão sobre a ampliação das funções do Estado Capitalista, as análises de Castel (1998) e Piana (2009) apontam que a constituição da política social não pode ser desvinculada das lutas sociais. A “política sem Estado”⁵ realizada a partir de organizações filantrópicas não dava conta de atingir o seio das contradições e tensões que estavam se ampliando em um período crescente de desigualdades sociais.

Assim, o Estado passa a assumir algumas reivindicações da classe trabalhadora, compondo o que Castel (1998) vai denominar de Estado Social. No entanto, cabe lembrar que os direitos sociais que passam a ser garantidos pelo Estado, apresentavam-se de forma restrita e conveniente com os interesses da classe dominante.

No contexto do Estado Liberal, entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX, as políticas sociais, interpretadas como um movimento dialético de concessão do Estado Capitalista e conquista dos trabalhadores, foram se constituindo de maneira tímida e parcial, onde o componente repressivo estatal atuava como elemento principal em relação à questão social (PIANA, 2009).

Retornando as análises de Castel (1998), compreendemos que o surgimento e a ampliação das políticas sociais como ações estatais sistematizadas foram diferenciadas entre os países europeus, pois é um fator que possui relação direta com as lutas dos movimentos dos trabalhadores e na correlação de forças no interior das instâncias representativas do Estado.

Castel (1998) aponta ainda para o caráter gerenciador que o Estado aparentemente adquire neste período e ao mesmo tempo, compreendemos que o papel estatal ampliado vem no sentido de evitar transformações profundas na sociedade e garantir a ordem capitalista em desenvolvimento.

⁵ A ideia de “política sem Estado” é abordada na análise de Robert Castel a partir das ações sistematizadas no âmbito social que se davam a partir de organizações privadas, sem a participação do Estado, que tinha um papel mais repressivo em termos de atuação no tocante a questão social.

Diante de todo este quadro de ampliação das ações do Estado Capitalista, o economista oriundo da classe burguesa John Maynard Keynes⁶, passa a legitimar, a partir de um grande arcabouço teórico, o projeto da burguesia de defender a maior intervenção estatal na economia e no campo social, através de investimento em políticas sociais, com recursos originados a partir da cobrança de tributos no âmbito da sociedade. Dessa forma, temos uma redistribuição da mais-valia socialmente produzida em favor do orçamento público (MANDEL,1985).

Pochmann (2014) compreende que uma das bases de construção do Estado de Bem-Estar Social foi a realização de uma reforma tributária que fez com que os ricos pagassem mais impostos proporcionalmente em relação a classe trabalhadora, onde o fundo público foi ampliado de menos de 10% para mais de 30%, em média, do Produto Interno Bruto (PIB) nos países de capitalismo avançado e industrializados.

Portanto, ancorado na vertente Keynesiana e em um período de intensa instabilidade política internacional, por conta da segunda guerra mundial e das ameaças do socialismo soviético, Faleiros (2000) aponta que a formação do Estado de Bem-Estar Social está associada com a garantia aos cidadãos acesso a serviços públicos elementares, como saúde, educação e assistência social.

Assim, parte dos custos da reprodução da força de trabalho

[...] passou a ser financiada por recursos públicos, como no caso da universalização do acesso público à educação (creche e ensino fundamental, médio e superior), à assistência social e à saúde. Também por meio de subsídios públicos tornou-se possível reduzir os gastos dos trabalhadores com transporte, habitação e lazer. Antes disso, o custeio desses gastos dependia exclusivamente do salário do trabalhador, limitando o consumo de uma empobrecida cesta de sobrevivência por uma parcela significativa da sociedade (POCHMANN, 2014,p.50).

O modelo de Estado do pós-guerra buscou firmar um processo amplo de pactuação nas relações de classes sociais, ancorando-se em forte investimento público como forma de garantir a própria acumulação capitalista. Anderson (1995) aponta que no contexto do Estado de Bem-Estar Social, principalmente entre as décadas de 1950 e 1960, o capitalismo passou por um grande crescimento econômico nos países centrais.

Na esteira do desenvolvimento das ações do Estado de cunho social, Faleiros (2000) afirma que a política social é um movimento do capital e, paralelamente, dos movimentos da classe trabalhadora. Compreendemos, portanto, que se trata de um movimento dialético envolvendo concessões por parte da classe dominante com objetivo de limitar rupturas e

⁶ Segundo Harvey (2008), entre as teorias do Estado intervencionista, a de John Maynard Keynes ganhou mais espaço na agenda política em resposta a crise histórica do capitalismo iniciada em 1929 e que causou reflexos ao longo de toda a década de 1930. Forças políticas adotaram a teoria keynesiana como forma de controlar as recessões e os ciclos de negócios do capitalismo, intervindo, inclusive, nas relações de mercado.

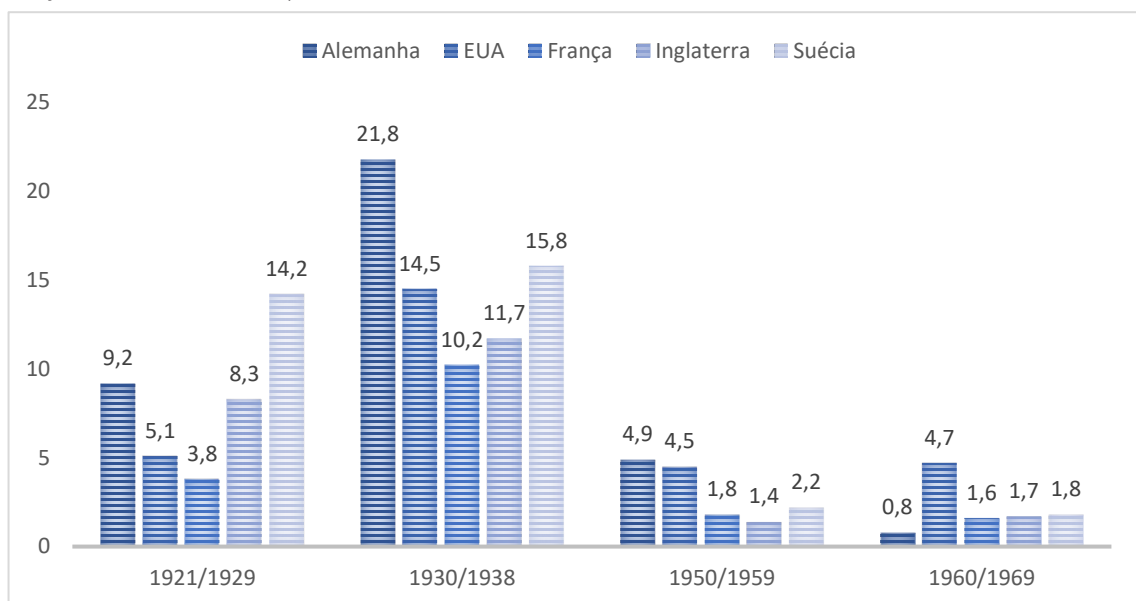
conquistas dos trabalhadores que são explorados a partir da venda da força de trabalho e da extração da mais-valia.

Além disso, Pochmann (2014) nos lembra que o Estado de Bem-Estar Social teve um papel econômico importante para o capital, sobretudo produtivo, pois diversos instrumentos foram criados para impulsionar o aumento da demanda em termos de consumo. A elevação da remuneração média dos trabalhadores juntamente com o chamado salário indireto (serviços públicos proporcionados pelo Estado), combinado com a extensão da oferta de crédito no mercado, foi um conjunto de ações que “favoreceu o financiamento da aquisição generalizada dos bens manufaturados, sobretudo os de maior valor unitário, como automóvel e casa própria”(POCHMANN, 2014, p.50).

Compreendemos que o movimento de desconcentração de renda no auge do Estado de Bem-Estar Social se mostrou como um instrumento funcional para o atendimento da demanda dos produtos industrializados no contexto da Segunda Revolução Industrial e tecnológica (POCHMANN, 2014).

Outro ponto importante, resultante do papel indutor do Estado em termos de desenvolvimento, foi a condição de pleno emprego que os países de capitalismo avançado conseguiram alcançar. Pochmann (2014) explica que o desemprego nesse período de desenvolvimento a partir do padrão fordista ficou abaixo de 5% no total da população economicamente ativa, o que tirou a insegurança da classe trabalhadora que antes era ameaçada pela alta rotatividade do mercado de trabalho.

Gráfico 01 - Taxa média de desemprego em países de capitalismo avançado (em % da força total de trabalho)



Fonte: Pochmann, 2014.

A partir dos dados expostos no gráfico observamos que nas décadas de 1950 e 1960 os países de capitalismo avançado conseguiram chegar a condição de pleno emprego, se comparado os números da década de 1930. Portanto, através da leitura de Pochmann (2014), entendemos que a expansão do emprego no contexto do Estado de Bem-Estar Social construiu uma forte demanda benéfica para o capital e foi complementado por uma série de políticas sociais, inclusive, a da assistência social, que era voltada para segmentos da população que não possuíam autonomia em termos de sobrevivência no âmbito da vida coletiva.

Para Oliveira (1998), além do compromisso fordista pactuado ao longo do século XX, o Estado de Bem-Estar se constituiu como uma espécie de padrão de financiamento da economia capitalista a partir do chamado fundo público, que em suas

[...] diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e de, outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio de gastos sociais (OLIVEIRA, 1998, p. 19).

Nesse sentido, a partir da leitura de Oliveira (1998) compreendemos que o modelo de Estado Bem-Estar não deixou de ser um Estado classista, pois continuou utilizando instrumentos para a dominação de classe, porém não ficou reduzido à condição de “comitê executivo da burguesia” conforme a leitura do Marx, pois o conflito de classes acabou se deslocando dialeticamente do terreno privado para o público.

É nesse contexto que a política social assume o papel de instrumento da regulação estatal em relação aos conflitos que se dão a partir da lógica capitalista, portanto, constituindo-se como uma resposta à “questão social”. A partir das análises de Mandel (1985), Castel (1998), Faleiros (2000), Pochmann (2014) e das afirmações de Pastorini (2006), compreendemos que no contexto do capitalismo as ações sistematizadas do Estado de cunho social assumem três funções: social, econômica e política.

Desta forma, Pastorini (2006) e Piana (2009) ajudam a compor um quadro importante sobre o avanço e a consolidação das políticas sociais no mundo capitalista, trançando suas principais funções, como as:

- a) função social: apresenta-se como um mecanismo de redistribuição de recursos da sociedade a partir de serviços prestados para a população em diversas áreas, como saúde, educação e assistência. Nesse sentido, como estratégia capitalista, as políticas sociais passam a ideia de institucionalização de uma solidariedade entre classes, com o objetivo de atenuar as ameaças de ruptura da coesão social;

- b) função econômica: o Estado assume o papel de garantir a reprodução da força de trabalho por meio de serviços à população, financiados pelo fundo público composto pela mais-valia socialmente produzida. Assim, o capital garante sua acumulação ampliada através dos menores custos com a força de trabalho;
- c) função política: apresenta-se como resultado das correlações de forças de grupos sociais e das concessões do bloco hegemônico no poder, estabelecendo uma complexa relação de conquistas da classe trabalhadora e legitimação da ordem capitalista pela burguesia.

Yazbek (2014) sinaliza que é na consolidação do Estado de Bem-Estar Social na Europa que se constitui um amplo sistema de proteção social, tendo como base o modelo inglês, desenvolvido a partir da ideia de seguridade social. Um conjunto de programas de proteção contra a doença, a velhice, a dependência por algum tipo de deficiência, os acidentes e outros desafios que podem afetar a capacidade do cidadão de prover suas necessidades de forma autônoma.

O Estado de Bem-Estar Social ficou conhecido pelo alto nível de emprego, serviços sociais universais, como saúde e educação, além de uma rede de segurança de assistência social. Este período é marcado pela interferência do Estado na reprodução da força de trabalho e no controle das próprias contradições que permeiam o desenvolvimento da sociedade capitalista (YAZBEK, 2014).

1.2 As particularidades do desenvolvimento capitalista no Brasil, a proteção social brasileira e a construção da assistência social como um direito

Ao analisarmos a trajetória do desenvolvimento da proteção social no Brasil, identificamos sua vinculação às instituições filantrópicas de caráter religioso. Nos séculos XIX e início do século XX, o país começa a se industrializar, e muitas fábricas passam a incorporar algumas funções em termos de reprodução da força de trabalho, como a construção de vilas operárias e de postos de saúde para os operários. Compreendemos, a partir da exposição de Yazbek (2014), que esta questão traz elementos da análise de Castel (1998) sobre a realidade francesa, quando as ações sociais partiam de organizações privadas e não eram de responsabilidade do Estado.

No entanto, precisamos compreender que diferente dos países de capitalismo central, que passaram por revoluções burguesas marcadas pelo rompimento com padrões econômicos,

sociais e políticos das oligarquias que dominavam países europeus, no Brasil, o processo foi distinto, com especificidades próprias de um país de capitalismo dependente⁷.

A partir das análises de Fernandes (1987), podemos entender que a classe burguesa interna valoriza seu próprio capital a partir da condição de dependência e opera articulada com a burguesia internacional. Dentro da expansão do capitalismo, o Brasil possui uma autonomia limitada e as frações da burguesia local não atuaram num projeto de construção de soberania nacional.

Diferente dos países de capitalismo avançado, no Brasil não temos registro de um rompimento entre a burguesia e a aristocracia que detinha os poderes político e econômico, pois a maior parte desta classe burguesa tem origem nas oligarquias rurais do país, resultando em uma certa modernização das bases econômicas, mas mantendo práticas políticas oligárquicas operadas pelo Estado a partir de um viés autocrático.

A Burguesia podia discordar dos setores oligárquicos em determinados pontos

[...] mas fazia-o dentro de um horizonte cultural que era essencialmente o mesmo, polarizando em torno de preocupações particularistas e de um entranhado conservantismo sociocultural e político. O conflito emergia, mas através de discórdias circunscritas, principalmente vinculadas a estreitos interesses materiais, ditados pela necessidade de expandir os negócios. Era um conflito que permitia fácil acomodação e que não podia, por si mesmo, modificar a história. Além disso, o mandonismo oligárquico reproduzia-se fora da oligarquia. O burguês que o repelia, por causa de interesses feridos, não deixava de pô-lo em prática em suas relações sociais, já que aquilo fazia parte de sua segunda natureza humana (FERNANDES, 1987, p.205)

Assim, o Brasil possui um histórico de autoritarismo ao longo de toda sua formação política e econômica e portanto não podemos perder o horizonte que estes fatores apontados nas análises sociológicas de Florestan Fernandes, são fundamentais para compreender a atuação restrita do Estado no campo social, no qual nunca houve no projeto da burguesia local uma pactuação com a massa da população trabalhadora.

A burguesia que emerge no Brasil historicamente se opõe a realizar reformas associadas com “os de baixo” no sentido de garantir um processo de desenvolvimento capitalista autônomo. As marcas do discurso modernizador eram limitadas aos interesses “empresarial e as condições imediatas da atividade econômica” (FERNANDES, 1987, p.245).

No caminhar do debate, Santos (1987) lembra que no início do século XX, algumas organizações de trabalhadores vinham se formando nos centros urbanos brasileiros, muito por

⁷ O conceito de capitalismo dependente foi elaborado por Florestan Fernandes (1987) com vistas à compreensão da forma particular assumida pelo capitalismo em sociedades nacionais participantes da economia de mercado, mas de modo periférico. Assim, os países latino-americanos possuem uma autonomia limitada frente aos países de “capitalismo maduro”. Portanto, a burguesia local acaba se constituindo como parte da burguesia internacional.

influência de experiências sindicais trazidas por imigrantes europeus que chegavam ao país. Após resultados parcos das ações repressivas como forma de controlar as tensões no âmbito da sociedade, o Estado começa a assumir algumas demandas da classe trabalhadora, mas de forma restrita e sem intervir na dinâmica do mercado.

O modelo liberal alcançou baixos resultados econômicos e foi fortemente abalado pela grande depressão de 1929, período no qual o capitalismo passou por uma crise de acumulação. Nesse contexto, Santos (1987) entende que a elite interna compreendeu a necessidade de mudança na estrutura econômica brasileira e na forma de atuação do Estado a partir de uma maior intervenção na economia.

É nesse contexto que Ianni (1996) compreende que ao longo do século XX o Estado oligárquico é substituído por um Estado propriamente burguês, que passa assumir um papel fundamental no fomento à industrialização no país, passando a criar condições favoráveis para o funcionamento e expansão do capital produtivo.

A partir dos anos de 1930 o que assistimos foram duas estratégias de desenvolvimento brasileiro que oscilavam entre um desenvolvimento nacionalista, voltado para a formação de um capitalismo nacional, através da nacionalização dos centros de decisão dos assuntos econômicos, e um desenvolvimento dependente, pautado na manutenção da dependência do Brasil como a única forma para alcançar o progresso econômico e social (IANNI, 1996).

Nesse período houve uma terceira via colocada na agenda pública, defendida por grupos de esquerda e pautada na completa estatização das empresas estrangeiras, configurando, portanto, uma estratégia de desenvolvimento socialista. Porém, “os representantes dessa estratégia nunca chegaram a controlar centros de decisão sobre política econômica” (IANNI, 1996, p. 309).

As estratégias de desenvolvimento de um capitalismo nacional e socialista acabaram existindo muito mais no plano ideológico, pois o desenvolvimento dependente acabou predominando no cenário brasileiro. Isso se explica, pelas visões de Florestan Fernandes e Otávio Ianni, através da não ruptura das relações e as estruturas de dependência.

É nesse cenário de mudanças nas estruturas do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, que Yazbek (2014) compreende como sendo o período em que o Estado começa a ampliar suas ações no campo social, sobretudo por conta da formação e desenvolvimento da classe operária e de sua inserção nas relações políticas do país.

No período varguista, o Estado assume a função de regular e garantir a reprodução da força de trabalho. Os direitos trabalhistas consolidados no Estado Novo, como férias, décimo terceiro e regulamentação da jornada de trabalho, se traduziram em mecanismos de

consolidação da hegemonia e formas de integração do proletariado ao projeto burguês em curso naquele período (YAZBEK, 2014).

Em relação ao período de consolidação do Estado de Bem-Estar Social europeu que tinha uma proteção social que tendia à universalização, a realidade brasileira foi bem distinta. A proteção social no Brasil era voltada para àqueles localizados em ocupações reconhecidas em lei, portanto, compondo o que Santos (1987) denomina de “cidadania regulada”, ou seja, a extensão de direitos garantidos naquele período, como trabalhistas, precisava ser regulamentada pelo Estado. Este perfil de proteção social foi marcado por um acesso desigual e fragmentado.

Santos (1987) compreende que o restante dos grupos sociais naquela época era visto como “pré-cidadãos” pois não eram sujeitos portadores de direitos garantidos pelo Estado. Portanto, o que se observa é que grande parte dos grupos sociais ficava sob dependência das iniciativas filantrópicas e benemerentes da sociedade civil.

A análise sociológica de Santos, nos faz lembrar a discussão de Lefèbvre (1991) sobre o direito à cidade, entendida pelo autor como o próprio direito à vida, pois uma integral cidadania é uma necessidade e um instrumento fundamental para àqueles membros “naturais” ou não de um certo espaço, algo que foi na contramão do processo de urbanização e modernização das bases econômicas no Brasil.

Nesse sentido, Boschetti (2003) faz um breve histórico do desenvolvimento da assistência social no Brasil, apontando que no início do período varguista a assistência não compôs um campo de atuação governamental, pois as políticas sociais desenvolvidas naquele contexto estavam voltadas para aqueles segmentos vinculados ao mercado de trabalho urbano.

Em 1938, é criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), constituído como uma espécie de colegiado vinculado ao Ministério de Educação e Saúde, que tinha por objetivo regular todas as ações filantrópicas que partiam de organizações privadas. Neste sentido, o Estado passa a incentivar a benemerência e a regulá-la.

Os resultados do CNSS foram poucos, o que marcou esta ação foi o clientelismo político. Por isso, em 1942, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) é instituída, passando a substituir o Conselho. Liderada por Darcy Vargas, primeira dama, esta instituição foi a primeira voltada para a assistência social com atuação em escala nacional.

Com o desenvolvimento da LBA, o que se observa é a permanência do clientelismo, dos traços conservadores das ações no campo da assistência social, a partir de programas desarticulados e permeados por valores assistencialistas e patrimonialistas. Assim, compreendemos a institucionalização de uma proteção social estatal limitada e focalizada,

deixando de fora do seu escopo os segmentos populacionais que não conseguiam prover suas necessidades de maneira autônoma (BOSCHETTI,2003)

No período de acirramento das contradições do capitalismo, o país viveu, a partir da década de 1960, uma Ditadura Civil-Militar (1964-1985)⁸ que culminou em graves ataques a participação de movimentos sociais no cenário brasileiro. A desigualdade social no Brasil se acentua neste período, em um contexto no qual as restrições à participação política contêm em limites estreitos as lutas sociais referidas a direitos, resultando em uma expansão restrita da política social.

No período do autoritarismo político liderado pelos militares e com apoio da burguesia interna, observou-se um conjunto de ações como resposta a questão social voltado para a modernização do sistema de proteção social brasileiro. No entanto, foram medidas que não romperam com valores passados, constituindo um processo de modernização conservadora, pois não significaram

[...] uma ruptura com os padrões meritocráticos prevalecentes até então, mas nesse período, por exemplo o INPS incorporou novos segurados, expandiu a assistência médica previdenciária e criou em 1974 a Renda Mensal Vitalícia (RMV) para idosos e inválidos com baixa renda. Ainda nesse período houve a criação de novos mecanismos de poupança compulsória através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e posteriormente o PIS/ PASEP. Foram criados também: o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pro Rural), o Sistema Financeiro de Habitação, os Centros Sociais Urbanos, o Programa de Interiorização de Ação de Saúde e Saneamento no Nordeste (PIASS), o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) entre outros, além do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) que incluiu no novo sistema a Legião Brasileira de Assistência - LBA e a Fundação Nacional de Bem Estar do Menor – FUNABEM (YAZBEK,2014, p. 87) .

Yazbek (2014) compreende ainda que este período foi marcado pela relação repressão e assistência, um projeto voltado para atender aos interesses do capital monopolista, a partir de uma articulação entre setores das burguesias interna e internacional. Portanto, o Estado passou a atuar fortemente a partir da repressão com a intenção de legitimar a ordem burguesa.

Pochmann (2014) entende que no período entre aos anos de 1930 e 1980, o Brasil, apesar de todas as mudanças estruturais no âmbito do capital produtivo, não conseguiu alcançar uma ampla proteção social para os diversos segmentos da sociedade. Assim, o modelo de desenvolvimento fordista brasileiro se mostrou periférico em relação aos países de capitalismo avançado.

É nesse sentido que Pochmann (2014, p.56) compreende que

⁸ A partir da leitura de Sader (1985), compreende-se que a Ditadura civil-militar foi resultado de um golpe de Estado articulado por frações dos militares, mas com apoio de parte da população, principalmente de setores mais conservadores da sociedade e a mídia.

[...] as políticas sociais não se universalizaram, mantendo-se subordinadas ao comportamento da economia. Em síntese, o regime de bem-estar do período prevaleceu corporativo e particularista, o que deixou à margem uma parcela considerável da classe trabalhadora.

Porém, Sader (1995) e Yazbek (2014) lembram que muitos movimentos sociais começaram a se constituir no final da década de 1970 e início dos anos de 1980 no cenário político brasileiro, em um período de gradual abertura política do país, mas ainda permeado pelo autoritarismo da Ditadura Civil-Militar.

Compreende-se que a formação dos novos movimentos sociais ao longo da década de 1970 trouxe a esperança de uma mudança radical na sociedade brasileira, que vinha sendo marcada pela negação dos direitos sociais, silenciamento e criminalização das lutas políticas. Estes movimentos constituíram um “novo sujeito coletivo” e foram impulsionados por diversas questões da vida coletiva que afetavam diferentes frações da classe trabalhadora. São movimentos que pautavam desafios presentes na sociedade, como àqueles relacionados a relação capital - trabalho, a saúde pública e aos serviços públicos de um modo geral (SADER, 1995).

Estas organizações começaram a se constituir como forças políticas⁹ em desenvolvimento que desarticularam determinados equilíbrios no interior de uma sociedade de classes que vivia um aprofundamento das desigualdades. As formas democráticas de tensão em composição naquele período ganharam espaço na agenda pública por suas legítimas bandeiras e anunciaram a promessa por profundas mudanças sociais.

Somando-se a isso, o próprio enfraquecimento da Ditadura e a crise econômica que o país vinha passando foram fatores que fomentaram os sentimentos de mudanças na sociedade. É neste sentido que em 1985, pela Emenda Constitucional nº 26, uma nova constituinte foi convocada e instalada a partir de fevereiro de 1987.

Silva, Yazbek e Giovanni (2006) entendem que a Constituição Federal de 1988 é o resultado de esforços no sentido de ampliar a maior intervenção do Estado no campo social, expandindo suas funções em termos da garantia de uma proteção social que tende a universalização. Ou seja, os marcos constitucionais aparentam princípios mais democráticos e de cidadania, resultado de um processo de correlação de forças que tinha um consenso de colocar tais garantias no texto da Constituição.

A partir deste contexto, a assistência social passa a ser compreendida como um direito constitucional, fazendo parte do tripé da seguridade social juntamente com a saúde e

⁹ Forças políticas são compreendidas como àquelas que possuem determinados graus de autoconsciência e organização alcançado por diferentes grupos sociais. Se constituem como forças programáticas e possuem elementos de intencionalidade (GRAMSCI, 212, p.41).

previdência. Desta forma, este sistema parte da intenção de que “os cidadãos tenham acesso a um conjunto de direitos e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de risco e vulnerabilidades sociais” (YAZBEK, 2014, p.89).

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
 I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
 III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
 V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2008, p. 122).

Segundo Sposati (2004), o entendimento sobre a assistência social trazida no texto constitucional está relacionado a ideia de que as necessidades de partes da população advêm das consequências de uma sociedade capitalista marcada por uma profunda desigualdade e por períodos de instabilidade econômica, desconstruindo, assim, a imagem de que os beneficiários das ações assistenciais são carentes ou marginais.

O início da década de 1990 foi marcado por muitas pressões dos trabalhadores e de movimentos que levantavam bandeiras a favor da garantia da assistência social como um direito assegurado pela Constituição. Após pressões ao Poder Legislativo e a realização de encontros regionais através do Ministério do Bem-Estar Social, no Governo Itamar Franco, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS é promulgada, trazendo a reafirmação da assistência como direito do cidadão e um dever do Estado.

1.2.1 O desenvolvimento capitalista a partir do projeto neoliberal

Na década de 1970 o tempo de “ouro” do modelo keynesiano chega ao fim, devido a uma profunda crise de acumulação capitalista, marcada pela limitação em termos de ganhos fiscais, por altas taxas de inflação, crescimento econômico baixo, desindustrialização e crescimento das taxas de desemprego (ANDERSON, 1995).

Oliveira (1998) e Vêras (2006) entendem que o rompimento do círculo virtuoso do Estado de Bem-Estar está relacionado com o aprofundamento da internacionalização produtiva e financeira da economia capitalista global. Para os autores, ao se romper os limites da circularidade nacional dos processos de retro-alimentação da lógica capitalista, os

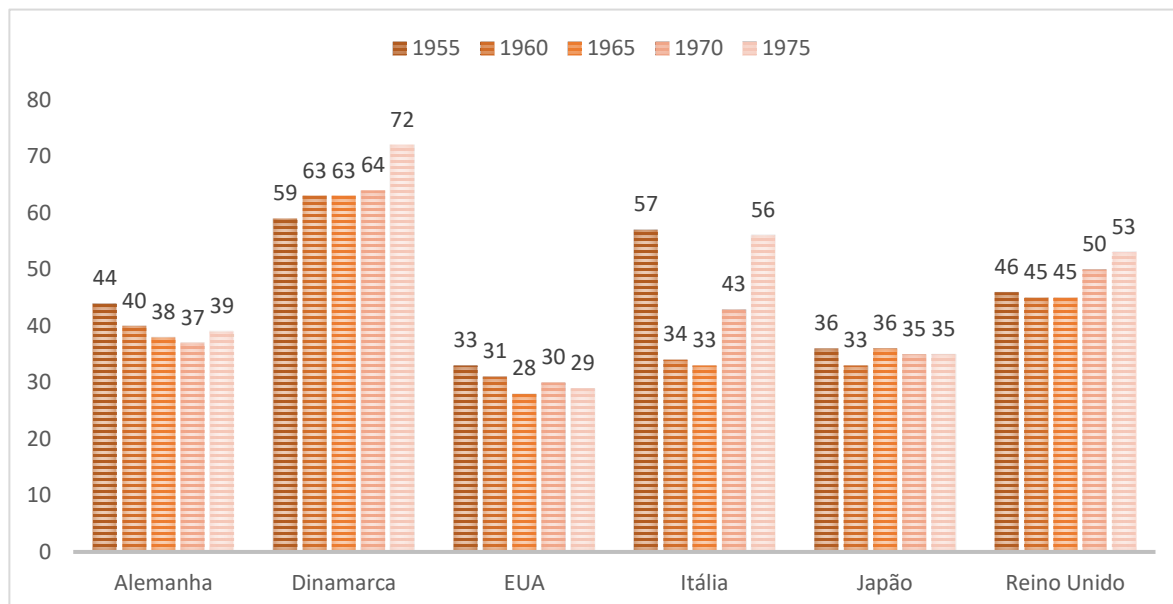
investimentos e a renda entram no momento de crescente desterritorialização, o que não ocorre “com o padrão de financiamento do Welfare State” (VÉRAS, 2006, p.105).

No contexto deste período, Anderson (1995) aponta que as ideias neoliberais, desenvolvidas a partir da década de 1940, ganham espaço com críticas ao modelo intervencionista do Estado de Bem-Estar Social. Assim, passamos a ter um Estado forte

em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. (ANDERSON, 1995, p.11).

Anderson (1995) aponta que o desemprego se tornou funcional para o projeto em curso a partir do final da década de 1970 com o neoliberalismo, pois a ideia era romper o poder dos sindicatos, que se traduziam como organização política que expressava a força organizada dos trabalhadores, que no auge do modelo keynesiano – fordista foram marcados pelo aumento do número de sindicalizados.

Gráfico 02 – Número de sindicalizados em países de capitalismo avançado (em % da força total de trabalho)



Fonte: Pochmann, 2014.

A partir dos dados presentes no gráfico, entendemos que o Estado de Bem-Estar Social, através das políticas que induziram o pleno emprego, acabou gerando como marco um grande número de sindicalizados e consequentemente, o fortalecimento dos trabalhadores no

cenário político de países de capitalismo avançado, sobretudo no continente europeu. No entanto, o neoliberalismo passa a desestruturar todas as bases do modelo keynesiano-fordista e com forte ataque à classe trabalhadora (POCHMANN, 2014; ANDERSON, 1995).

No âmbito desse cenário, Harvey (2008) mostra que ao longo da década de 1970 nos países de capitalismo avançado, houve uma forte acolhida ao neoliberalismo através do pensamento e das práticas políticas e econômicas. No curso deste período, marcado pelo enfraquecimento do socialismo soviético, os defensores da proposta neoliberal passam a ocupar posições de influência em organismos internacionais e em instituições e setores centrais da estrutura estatal.

Harvey (2008) afirma que o Golpe de Estado no Chile em 1973, que se deu com o apoio da burguesia local articulada com agentes internacionais, constituiu-se como uma experiência neoliberal para os países de capitalismo avançado, sobretudo, em um primeiro momento, para os Estados Unidos e Inglaterra, pois esses últimos passaram a atuar mais fortemente na nova dinâmica global do capitalismo, inclusive com a presença de suas multinacionais atuando em larga escala (VÉRAS, 2006).

A partir do modelo chileno e da implantação do neoliberalismo em outros países, a desigualdade social ganha uma tônica crescente, sendo ampliada através de medidas de austeridade adotadas pelas elites dirigentes com influências de investidores que atuam em escala internacional. Compreendemos que a “a neoliberalização foi desde o começo um projeto voltado para restaurar o poder de classe” (HARVEY, 2008, p. 26).

Com ascensão do neoliberalismo, Harvey (2008) compreende a existência uma correlação de forças desfavorável a classe trabalhadora e um Estado atuando de forma intensificada como agente voltado para garantir a acumulação capitalista. Piana (2009) afirma que se institui um quadro de desmonte da cidadania social, com ataques as garantias estabelecidas em períodos passados. O pensamento e as práticas políticas neoliberais significaram um ataque ao Estado de base keynesiana, que tinha se transformado “num campo de força que internalizou relações de classe. Instituições da classe trabalhadora como sindicatos e partidos políticos de esquerda tiveram uma influência bastante concreta no aparato de Estado” (HARVEY, 2008, p. 21).

Diante das análises de Anderson (1995) e Harvey (2008), compreendemos que o ideário neoliberal se constitui como um projeto *político*, lançado com o objetivo de ampliar e restabelecer as condições de acumulação do capital e restaurar o poder dos agentes econômicos. A partir deste quadro, retornamos a Marx e Engels, que reforçam o caráter de classe do Estado capitalista e a negação de qualquer ideia de neutralidade.

As propostas neoliberais, adotadas pelos governos de países latinos pressionados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), traziam um forte programa de austeridade pautado em privatizações e diminuição dos espaços públicos como estratégia política e econômica para a região em um período de hegemonia do capital financeiro.

A primeira eleição presidencial com voto direto no Brasil que ocorreu após a redemocratização levou ao poder Fernando Collor de Mello, representante direto do programa neoliberal no Brasil e que atacou as bases da construção do Estado de Bem-Estar desenhado na C.F. de 1988.

Porém, foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que se deu o aprofundamento da agenda neoliberal, principalmente a partir da Reforma de Estado liderada pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, do grande pacote de privatização e da flexibilização das relações trabalhistas¹⁰ num contexto de ataque ao modelo fordista que marcou o período desenvolvimentista.

Silva (2018) entende que o discurso neoliberal acabou ganhando apoio popular frente a um ambiente de crise econômica na década de 1980, casos de corrupção em instituições públicas, sucesso do Plano Real e discurso de ineficiência do Estado na prestação de serviços públicos, dando lastro para a participação de organizações privadas no âmbito das políticas públicas.

Véras (2006) também entende que o projeto neoliberal ganhou apoio a partir de um discurso de que as relações de trabalho instituídas no período varguistas eram baseadas no corporativismo. Nessa perspectiva, os sindicatos passaram a ser colocados sob suspeição e os direitos sociais vistos como privilégios. Portanto, é nesse período que o Estado se volta

[...] completamente para as demandas do capital financeiro. Por isso, a meta de superávit primário é tão dura no Estado neoliberal, consolidado com FHC. É essa nova dinâmica, tendencialmente voltada para a fração financerizada do capital, que impõe ao Estado um novo comportamento. Isso também traz luz à própria dinâmica da relação do Estado com o setor produtivo. É a virada do capital para o “mundo das finanças” procurando, ilusoriamente, fazer dinheiro, gerar rendimentos sem passar pela esfera da produção imediata de valor, e o capital passa a requisitar essas economias como plataformas de valorização financeira (SILVA, 2018, p.151).

Essa nova fase do capitalismo brasileiro passa a dilapidar as matrizes do desenvolvimentismo iniciado na década de 1930, passando cada vez mais a diminuir a participação estatal no setor produtivo. Esse processo se deu especialmente pelo amplo pacote

¹⁰ Nakane, Carmo e Miani (2016) afirmam que a flexibilização da legislação trabalhista, por meio da Lei 7.061/1998, levou à restrições de direitos importantes, como a ampliação dos contratos por tempo definido, o que impacta na estabilidade do trabalhador, restrição de acesso ao seguro desemprego, formação do banco de horas, mudanças prejudiciais em termos de representação sindical, entre outras.

de privatizações que acabou viabilizando a expropriação do bem comum em favor do capital privado (POCHMANN, 2014; SILVA, 2018).

Nessa reestruturação a favor do rentismo, o que se observa é um processo em direção à desindustrialização do país. Silva (2018) entende que essa nociva diminuição da indústria na composição do PIB se deve a abertura comercial, ao plano real e seus dispositivos macroeconômicos e a elevação dos juros. Além desses pontos, Pochmann (2014) explica que a busca por novas áreas de investimento na indústria, principalmente na Ásia, vem sendo uma das bases de fortalecimento do processo de desindustrialização.

O processo de desindustrialização vem mudando a composição de classe no Brasil. Um grande grupo de burgueses ligados ao setor produtivo passam a se desfazer de seus negócios e começam a viver de renda, deixando, portanto, de produzir valor ao fazer o jogo do processo de financeirização do capitalismo (POCHMANN, 2014).

Pochmann (2014) e Silva (2018) mostram que as políticas neoliberais, entre os anos de 1995 e 1999, causaram perda de mais de 300 mil postos de trabalho, além de causar a deterioração da renda média dos trabalhadores, quem em 1989 era de 560 reais e em 1999 passou a ser de 525 reais, além de concretizar um avanço de apenas 0,3% na renda per capita nacional nas duas últimas décadas do século XX.

Portanto, começa a ocorrer desde a década de 1980 uma deterioração das condições de trabalho no Brasil, impulsionadas pelo neoliberalismo sob hegemonia do capital financeiro. Pochmann (2014) nos lembra que 40% da força de trabalho se encontrava desempregada ou subempregada, num cenário em que a participação de recursos tecnológicos apresentava uma presença cada vez maior. Esse cenário acabou resultando na destruição da capacidade de consumo e o aumento crescente na concentração de renda, onde em 2001 “a renda média de 10 % da população mais rica era 23,6 vezes superior à renda média dos 40% mais pobres” (SILVA, 2018, p. 158).

De acordo com Pochmann (2014), ao final dos governos de FHC o cenário era de forte concentração de renda, altas taxas de inflação, baixo investimento público e elevação do desemprego, o que levou a estagnação da capacidade de demanda, fundamental para o setor produtivo. Esse quadro acabou afetando a arrecadação do Estado em face ao contexto de estagnação das atividades econômicas e grandes renúncias fiscais¹¹.

¹¹ Silva (2018) aponta que o Estado começa a oferecer incentivos, sobretudo renúncia fiscal, com o objetivo de atrair investimentos para o Brasil. Porém, é uma estratégia que deteriora a capacidade de arrecadação, impactando o orçamento público.

1.2.2 Os novos desafios da assistência social no Brasil. Como respondê-los?

No Brasil, que nunca passou pela experiência de constituição do Estado de Bem-Estar Social, compreende-se que a políticas neoliberais significaram o rebaixamento da responsabilidade do Estado no campo social. O que assistimos foi um ataque ao ordenamento constitucional que trazia em seu escopo a intenção da universalização da proteção social.

Couto et al. (2017) lembra que mesmo no período desenvolvimentista, o que prevaleceu no campo da assistência social foi uma visão liberal no âmbito das relações coletivas, que suprime as causalidades sociais e econômicas produzidas pelo próprio capitalismo e acaba responsabilizando o cidadão por sua condição social, desenhando, desta forma, um quadro de conflito nas relações entre assistência e trabalho.

No texto constitucional de 1988 a perspectiva liberal passa a dar lugar a uma visão de responsabilidade pública frente as próprias contradições produzidas nas relações capitalistas. É preciso entender, portanto, que o debate sobre a assistência deve ter como entendimento que a produção da desigualdade é algo inerente ao capitalismo (COUTO et al., 2017).

Portanto, a LOAS aponta que a assistência social deve ser de responsabilidade do Estado e é um direito dos cidadãos que dela *necessitar*. Porém, essa Lei de 1993, estruturada a partir do texto constitucional, reforça um modelo de assistência integrada a outras políticas de proteção social, que se enquadra no princípio da universalização. (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2006).

No caminhar dessa discussão, Couto et al. (2017) nos lembra que a assistência social é voltada para todos os cidadãos que por algum motivo se encontram fora da proteção pública, como os direitos vinculados ao trabalho e os serviços públicos. Diante das mudanças do capitalismo descritas por Silva (2018) e Pochmann (2014) e detalhadas anteriormente nesse texto, o desemprego estrutural acaba sendo uma mudança cada vez mais latente e vem estabelecendo limites no âmbito da proteção social vinculada ao trabalho, acarretando, desta forma, no aumento da demanda potencial por benefícios da assistência.

Portanto, Couto et al. (2017) explicam que a demanda potencial que vem se constituindo é formada por “trabalhadores e suas famílias que, mesmo exercendo atividades laborativas, têm suas relações de trabalho marcadas pela informalidade e pela baixa renda” (COUTO et al. 2017, p.75).

Os novos desafios para o campo da assistência social se dão a partir dos seguintes traços conjunturais:

Elevação dos índices de desemprego e precarização das relações de trabalho como consequência das políticas liberais de ajuste estrutural da economia brasileira à competitividade da economia globalizada, adotada nos anos de 1990;
 Aumento da violência nas grandes cidades;
 Baixa qualificação do trabalhador brasileiro para responder às novas demandas postas face às transformações ocorridas no mundo do trabalho e, paradoxalmente, o desemprego de trabalhadores qualificados;
 Elevados índices de trabalho infantil, com exploração de criança e adolescente;
 Elevação da pobreza, sendo as crianças e jovens os mais atingidos. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006, p. 91).

Porém, nesse cenário, o Estado reponde à “questão social” a partir das chamadas políticas sociais focalizadas¹², que foram sendo desenvolvidas no Brasil ao longo da década de 1990, direcionadas a segmentos sociais específicos e por uma série de condicionantes expressos no conjunto normativo destas ações, que significaram uma redução do Estado na garantia de uma efetiva proteção social (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006).

As políticas sociais focalizadas são marcadas pela implantação de programas de transferência de renda, por iniciativa do Governo Federal, com um discurso que tais ações seriam mais *eficientes* e destinadas aos cidadãos que *realmente precisam*. Foram instituídos programas como Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI.

A formulação da Política Nacional de Assistência Social em 1998 significou a reafirmação do caráter focalizado da política social no Brasil e a construção de programas não articulados. Algebaile (2009) ao analisar o período do Ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, aponta que todo este aspecto em termos de focalização da ação política se dá num contexto de redução da infraestrutura institucional do Estado.

Essa questão descrita por Algebaile (2009) pode ser observada a partir dos dados levantados por Pochmann (2014), que mostram um investimento em políticas sociais no Brasil praticamente estagnado ao longo da década de hegemonia neoliberal, em que no ano de 1990 19% do Produto Interno Bruto (PIB) foram destinados ao gasto social frente a 19,5% 10 anos depois, no ano 2000.

Assim, os programas focalizados acabam reafirmando o caráter filantrópico marcante nas políticas sociais no Brasil, especialmente no campo da assistência social. São ações organizadas a partir de equipamentos públicos e corpo de profissionais que realizam outras atividades, mas que acabam incorporando novas demandas. Assim, temos um processo que

¹² Algebaile (2009) lembra que o modelo de política social focalizado começou a ser desenvolvido nos países de capitalismo avançado, passando a ser discutido ainda na década de 1960 e implantado na década de 1980. No entanto, os impactos de ações com este perfil nos países europeus são distintos em relação aos países periféricos, pois os primeiros são sociedades que trazem a marca de uma política de bem-estar de grande alcance populacional.

contraria todo o desenho constitucional que traz “a tendência à universalização (alcance populacional amplo) que marcou o Estado de Bem-Estar Social” (ALGEBAILLE, 2009, p.259).

Portanto, as políticas sociais passam a ter esse perfil pautado na focalização, em um contexto de aumento da desigualdade social no Brasil. Couto et al. (2017) explica que o campo da assistência social, historicamente vinculado a filantropia, passa a lidar a partir da década de 1990 com as questões produzidas no âmbito de uma sociedade que vive mudanças significativas através da ofensiva neoliberal.

A partir de 2004 uma nova PNAS acaba sendo construída e vem reafirmando a ampliação do perfil dos usuários da Assistência Social, marcado pelos impactos das mudanças no âmbito do trabalho, além daqueles desempregados e subempregados. É aqui que Silva, Yazbek e Giovanni (2006) entendem que o campo da assistência social começa a passar por mudanças quantitativas e qualitativas, não abandonando o conjunto de programas focalizados e de transferência de renda, mas ampliando sua escala e organização.

Portanto, antes de entrarmos nos pontos principais sobre a PNAS-2004, foco deste trabalho, é fundamental realizar a caracterização do contexto político em que essa política passou a ser implementada no Brasil.

1.3 O Sistema Único da Assistência Social no Brasil – novas abordagens diante da questão social

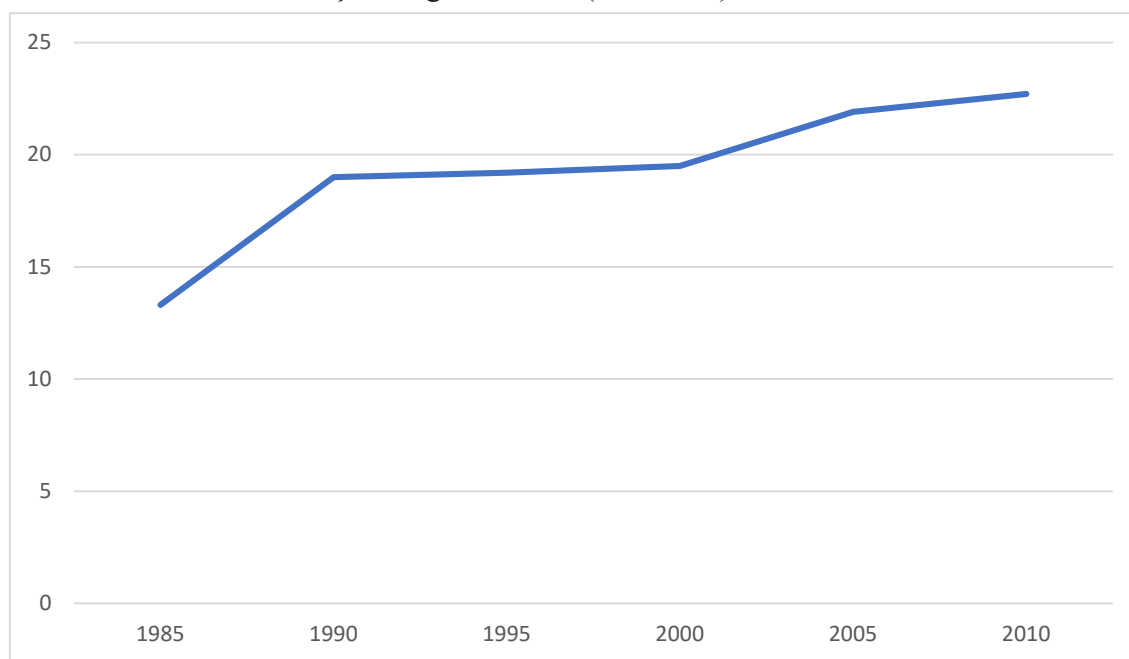
Através das políticas neoliberais que começaram a ganhar espaço na América Latina nos anos de 1980, o cenário na região passa a ser marcado pelo aumento da desigualdade social, forçando grande parte das populações de diversos países a viver de forma ainda mais precária. É neste cenário que muitos movimentos sociais populares conseguem colocar lideranças em espaços estratégicos no Estado (DUNN, MOROSIN E ÁLVAREZ, 2017).

Luís Inácio Lula da Silva, um ex-metalúrgico, foi uma importante liderança do movimento dos trabalhadores do setor industrial localizado em São Paulo, dando base para a formação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Partido dos Trabalhadores (PT).

Após disputar diferentes eleições, a eleição do petista em 2002 reacendeu uma esperança na classe trabalhadora que vinha passando por um intenso processo de expropriação de direitos por parte das políticas neoliberais implantadas no governo do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB).

Pochmann (2014) entende que a eleição de Lula em 2002 abriu caminho para a implantação da agenda elaborada pelo chamado novo sindicalismo, constituído na década de 1990, pautado em um padrão de consumo em massa e pelo desenvolvimento das bases do chamado Estado de Bem-Estar Social. Nesse período, houve, de fato, aumento do gasto social em relação ao PIB, como mostrado no gráfico a seguir.

Gráfico 03 - Brasil: elevação do gasto social (% do PIB)



Fonte: Pochmann, 2014.

A partir do gráfico, observamos que na década de 1990, auge das políticas neoliberais, o gasto social em relação ao PIB praticamente permaneceu estagnado. Porém, nos anos 2000, ocorreu um aumento de mais de 3,2% em relação ao PIB. Esse aumento deu base a ampliação da proteção social brasileira, em que no ano de 1988 a pobreza atingia 41,7% da população, no entanto, na primeira década dos anos 2000 esse valor teve uma queda de 39,3%, chegando a 25,3% (POCHMANN, 2014).

Porém, mesmo diante dos dados trazidos por Márcio Pochmann em suas pesquisas sobre as mudanças na composição da renda no Brasil, Dunn, Morosin e Álvarez (2017) apontam que o governo de base popular brasileiro foi moderado em relação às decisões com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais, no entanto, os autores entendem que algumas conquistas da classe trabalhadora, em especial na educação, cultura e assistência social, foram importantes, pois houve o fortalecimento de grande complexos públicos, como o SUS e a própria criação do SUAS (POCHMANN, 2014).

Boito Jr. (2014) compreende que com a ascensão do PT à Presidência da República, formou-se no país uma frente política ampla heterogênea, que deu base de sustentação ao projeto do bloco no poder pautado em políticas de crescimento econômico e de transferência de renda. Segundo o autor, esta composição traz traços do contexto desenvolvimentista marcante ao longo de algumas décadas do século XX.

Esta frente política começou a ser constituída na década de 1990, em um contexto em que grande parte da burguesia estava alinhada ao programa neoliberal do governo FHC, que marcou o período com desemprego e fortes ataques ao movimento sindical. No entanto, no final da década fragmentos da burguesia, principalmente dos setores produtivos, foram acumulando contradições¹³ com as políticas neoliberais, compondo, assim, um quadro que serviu como base “a construção de uma frente política que abarcasse setores das classes dominantes e das classes dominadas” (BOITO JR, 2014, p. 213).

A partir da chegada de Lula ao poder, permeada por contradições e interesses de classes¹⁴, o crescimento econômico permitiu a formulação de uma política de valorização real do salário mínimo e a implantação de programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF), marcado pela ampliação em termos de escala em relação as ações desenvolvidas em contextos anteriores.

É neste período que a questão social passa ser respondida a partir de novas abordagens. Em 2004, foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que concretizou a proposta de unificar as políticas de transferência de renda com a política de combate à fome e de Assistência Social. Esta nova organização desenha um conjunto de ações com o objetivo de integrar políticas e programas federais voltados para o campo social (YAZBEK, 2014).

A partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou, em 2004, a nova PNAS e com ela o desenho da estrutura de um Sistema voltado para atuar neste campo de intervenção do Estado.

¹³ Boito Jr. (1999) traz que em 1996 a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP se mobilizou contra a abertura comercial realizada pelo governo FHC e o aumento da taxa de juros. No entanto, foi em 1998 que a tensão se agravou, devido à crise cambial daquele período e as mudanças promovidas pelo bloco no poder. É então que a Federação começou a organizar atos contra a política governamental, causando, inclusive, repercussões no âmbito político.

¹⁴ As disputas no interior desta frente se deram, segundo Boito Jr. (2014), a partir das contradições entre os setores dos capitais produtivo e bancário, por conta da política de juros. Além disso, houve tensões entre segmentos da classe trabalhadora e as frações da burguesia, bem como o surgimento de novas organizações dos trabalhadores, rompendo com o movimento sindical ligado ao PT, caso da CUT.

Couto, Yazbek e Raichelis (2017) compreendem que a PNAS traz diretrizes voltadas para efetivar a Assistência Social como um direito em termos de cidadania e um dever do Estado, a partir do pacto federativo em que cada ente federado possui suas funções e competências determinados.

Neste sentido, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) se espelha no Sistema Único de Saúde (SUS) em termos de organização. Segundo Paim (2012), o Sistema da saúde se constitui como conjunto de instituições e agentes que tem como objetivo garantir aos diferentes segmentos sociais o acesso à saúde, um direito presente no âmbito da seguridade social. As organizações e pessoas fazem parte de um sistema, ou seja, de um todo, em que cada um desempenha diferentes funções.

Portanto, o SUS é um Sistema que faz parte da seguridade social, mas foi sendo expandido ao longo da década de 1990 pelo território nacional, regulado pela Lei Orgânica da Saúde (8.080/90), aprovada em setembro de 1990. No entanto, o Sistema da Assistência Social começa a ser implementado apenas no ano de 2005, o que pode ser explicado pela visão histórica da assistência como filantropia e não um direito garantido pelo Estado (RAICHELIS,2011).

[...] Política Nacional de Assistência Social – PNAS buscou incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que diz respeito à efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado e desse modo, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS está voltado à articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com a sociedade civil (YAZBEK,2014, p.95).

Ainda que Boito Jr. (2014) identifique que as políticas econômica e social dos governos do PT foram marcadas pela busca do crescimento econômico a partir da perspectiva da transferência de renda, como no caso do PBF, sem romper com os limites dados pelo neoliberalismo dominante no mundo, compreendemos, a partir da leitura de Yazbek (2014), que há elementos de mudanças significativos em termos de resposta à questão social no país.

Yazbek (2014) entende que os marcos constitucionais de 1988 aparentam princípios mais democráticos e de cidadania, resultado de um processo de correlação de forças que conquistou tais garantias no texto da Constituição em um período de crise dos governos autoritários. No entanto, este desenho de um Estado de Bem-Estar brasileiro esbarra nos interesses de frações burguesas. Fernandes (1987), como já apontado neste texto, afirma que a burguesia interna apropria-se do aparato estatal para alimentar seus próprios interesses.

Este elemento nos faz entender que no Brasil nunca ocorreu uma pactuação entre a burguesia e a classe trabalhadora com o objetivo de garantir direitos sociais fundamentais. Portanto, aos analisarmos a PNAS e a implantação do SUAS, é preciso levar em conta os limites históricos da ação política no país em suas diversas escalas, marcados por disputas que envolvem os interesses de classe.

Apesar das próprias contradições presentes na formulação da política e de sua implantação, que serão analisadas neste texto, entendemos que a PNAS de 2004 e suas materialização a partir do SUAS tem liberado “forças políticas que, não sem resistências, disputam a direção social da assistência social na perspectiva da justiça e dos direitos que ela deve consagrar [...]” (COUTO, YAZBEK E RAICHELIS, 2017, p. 67).

É neste sentido que o campo da assistência social, diferentemente do contexto anterior, passa a contar com uma arquitetura institucional e corpo técnico próprios, com atuação ampliada, presente nos diferentes territórios brasileiros e pautando-se na proximidade com os segmentos populacionais que são beneficiados das ações do SUAS.

Portanto, neste capítulo, ancorado em autores como Faleiros (2001), Castel (1998), Piana (2009) e Mandel (1985) abordamos breves notas históricas sobre como o Estado capitalista foi ampliando suas ações no campo social, sobretudo nos países considerados de capitalismo avançado, a partir de um movimento de concessão da burguesia com a intenção de garantir a ordem do capital e de conquistas da classe trabalhadora através da luta organizada.

No Brasil o movimento de atuação do Estado na área social se deu de forma limitada ao longo do século XX, como nos mostra Yazbek (2014) e Santos (1987). Porém, apenas na Constituição de 1988 a universalização das políticas sociais passa a fazer parte da agenda pública e a assistência se constitui como um direito do cidadão e responsabilidade pública.

Assim, neste capítulo, o avanço do neoliberalismo na década de 1990 foi um ponto de destaque com o intuito de mostrar que ao longo do período em questão as intencionalidades do texto constitucional encontraram limites em uma conjuntura política e econômica desfavorável. Apenas com ascensão do PT à presidência, por meio de uma ampla aliança entre frações da burguesia e classe trabalhadora (Boito Jr., 2013), que a política nacional de assistência passa a ter uma estrutura própria de atuação, sendo esse aspecto que começaremos analisar no próximo capítulo.

2 A IMPLANTAÇÃO DO SUAS NO TERRITÓRIO BRASILEIRO: DESCENTRALIZAÇÃO E INTERSETORIALIDADE COMO ELEMENTOS BALIZADORES DA POLÍTICA

A Constituição Federal de 1988, a LOAS e a PNAS de 2004 são marcos normativos importantes no sentido de legitimar a assistência social como um campo de intervenção do Estado e um direito dos cidadãos. É assim que o SUAS representa a materialização de um setor da proteção social brasileira marcado por ações filantrópicas, descontinuadas e fragmentadas.

A C.F. de 1988 delimita os direitos sociais fundamentais para a sociedade brasileira, a partir do art.6º, sendo eles

a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...] (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2008, p. 18)

No entanto, a implantação deste Sistema se dá em um contexto marcado por históricos valores patrimonialistas e clientelistas que disputam os rumos da política em um país de acentuadas desigualdades socioterritoriais e que a questão social nem sempre é respondida no sentido de garantir uma efetiva proteção social por parte do Estado (COUTO et al., 2017).

Em 2005, a partir da V Conferência Nacional da Assistência Social, o CNAS realizou um levantamento junto aos municípios brasileiros, que resultou no relatório “Fotografia da assistência social no Brasil na perspectiva do SUAS” e constatou-se graves limitações em termos de gestão na assistência social, em que mais de 40% das gestoras eram primeira-dama. Portanto, este dado evidencia, segundo o estudo, o “damismo” como uma prática constante no Brasil e que reproduz a ideia da assistência como “ajuda” e “caridade”.

Estes elementos dão um sinal dos desafios enfrentados a partir da operacionalização do SUAS nos territórios brasileiros. Desta forma, precisamos, antes de entrarmos num debate mais profundo sobre a implantação do SUAS, compreender, de forma abrangente, o conceito de política pública e suas diferentes etapas.

2.1 Políticas Públicas: abrangência conceitual e seu conjunto de atividades

Trabalhar com a análise da Política Nacional de Assistência é compreender a importância de se examinar a abrangência conceitual das políticas. Por isso, antes de

começarmos caracterizar o SUAS, travaremos um breve debate sobre políticas públicas, que é um conceito complexo pois não existe uma teoria definida e completa sobre o tema (GIANEZINI et al., 2017).

Garcia e Chaparro (2008) entendem que a palavra política é polissêmica, pois envolve tanto a atividade da luta pelo poder político quanto as ações políticas e administrativas realizadas pelos diferentes governos. Essa última concepção é a que nos interessa nesse estudo, pois as políticas públicas são aqui entendidas como o processo em que diferentes grupos tomam decisões coletivas voltadas para a sociedade, a partir de ações sistematizadas. Assim, a política pública se constitui como o campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação e, posteriormente, avaliar essa ação.

Portanto, as políticas públicas são entendidas

[...] enquanto um sistema que recebe inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, e que, por sua vez, influenciam seus resultados e efeitos. São ponderadas como um campo dentro do estudo da política que visa analisar o governo por meio de problemas de ordem pública; como um conjunto de ações governamentais que poderão produzir efeitos peculiares; ou como somatório das ações governamentais realizadas por agentes políticos que atuam de forma direta, influenciando a vida dos cidadãos (GIANEZINI et al., 2017, p. 1.070).

No âmbito da discussão sobre políticas públicas, entendemos também através da leitura de Pereira (2009) que a política possui relação com as atividades humanas vinculadas as esferas social, pública e cidadã. Neste sentido, a autora entende ainda que pensar a política é pensar a consolidação do Estado e, portanto, a política pública deve se constituir como

[...] uma estratégia de ação planejada e avaliada, todavia, não significa só ação, mas também não-ação intencional, uma vez que, a sua consolidação perpassa por uma escolha dos governos em fazer ou não, o que sobrevém necessariamente, em problematizar a noção de conflito típicas da política, da luta de classes, do âmbito contraditório, da luta pelo poder -entre público e privado (FRANÇA e TELES, 2015, p.05).

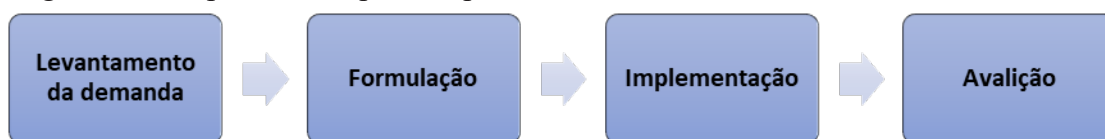
A política pública envolve a intervenção do Estado, diferentes atores – governamentais e não – governamentais – através do suporte, apoio e controle democrático, o que na prática demanda uma ampliação da estrutura estatal para a realização de políticas públicas, como demonstrado anteriormente neste trabalho ao revisarmos as análises sobre a experiência do Welfare State nos países de capitalismo avançado.

No caso brasileiro, Silva et al. (2017) lembram que o debate sobre políticas públicas foi intensificado a partir da década de 1980, fomentado pelas mudanças políticas, sociais e econômicas que o país passou a enfrentar, sobretudo a partir da C.F. de 1988, em que as garantias estabelecidas constitucionalmente dependiam de decisões governamentais.

Nesse sentido, as políticas públicas são um instrumento a partir do qual o Estado regula a vida no âmbito da sociedade. Isso é possível através de textos normativos, jurídicos e administrativos que embasam as decisões públicas, contando para tal com estruturas institucionais voltadas para as ações concretas por parte dos governos. Desta forma, são processos que podem envolver indivíduos, grupos e organizações estatais e não-estatais, porém expressam a autoridade pública (SILVA et al., 2017).

Assim, Silva et al. (2017) explicam que as políticas públicas se constituem como um conjunto de etapas voltadas para solucionar um determinado problema. É uma sequência de ações com intencionalidades definidas e seguidas por atores governamentais voltadas para intervir em uma questão presente no âmbito da sociedade. Portanto, Silva et al. (2017) e Garcia e Chaparro (2008), a partir de uma visão mais técnica da questão¹⁵, definem o conjunto de etapas de uma política pública como o ciclo de uma política, como está expresso no esquema seguinte.

Figura 01 - Etapas de uma política pública



Fonte: Garcia e Chaparro, 2008.

No esquema acima são delimitadas as etapas de uma política pública, conforme a leitura de Garcia e Chaparro (2008). Desta forma, destacamos os seguintes pontos de cada etapa:

- a) identificação do problema: se refere as delimitações de um problema público e a agregação de interesses pautados na agenda pública;
- b) formulação: nessa etapa são colocados em pauta as discussões sobre as ações que irão fomentar determinada política. Assim, em um ambiente democrático, propostas pautadas nos espaços de participação dos cidadãos, podem ser incorporadas no conjunto de intencionalidades da Política. No âmbito da formulação temos a

[...] definição prévia da área em que serão extraídos os recursos financeiros para sua implementação, além do estabelecimento de coalizões e negociações a fim de preparar o cenário político e o ambiente econômico para a aceitação de uma política. A etapa de formulação constitui-se, portanto, em uma fase em que há a manutenção

¹⁵ Esclarecemos que consideramos importante abordar aspectos técnicos em termos da organização e implantação das políticas públicas, visto que este texto acaba lidando com a análise de uma política e os dilemas presentes no cotidiano de sua execução. Porém, dialogamos com uma visão crítica, ancorada na perspectiva de que a constituição das políticas públicas está vinculada a própria luta de classes (PEREIRA, 2009).

dos apoios políticos visando à aprovação e legitimação de uma política pública (SILVA, et al., 2017, p.37).

c) implantação: a etapa em que uma política é aplicada a partir de uma esfera de governo. Assim, surge a demanda de uma capacidade financeira e técnica para operacionalizar a política pública. No âmbito desse processo, os objetivos da política devem estar em diálogo com as especificidades da realidade local a qual ela se destina, bem como buscar romper com os limites históricos de práticas políticas locais que podem “atravessar” uma política pública (Lima e D’Ascenzi, 2013).

d) avaliação: parte do processo em que se avalia os efeitos gerados por uma política, a partir da análise de dados construídos com o curso da implantação. Silva et al. (2017) sinalizam que a avaliação de uma política se encontra atualmente dentro dos marcos trazidos pelo reforma gerencial do Estado da década de 1990, em que a partir do discurso da eficiência, a meritocracia e a racionalização de recursos públicos se sobrepõem a construção de um bem estar coletivo.

Silva et al. (2017) e Garcia e Chaparro (2008) apontam que a extinção faz parte do ciclo de uma política pública, porém sua origem pode ter diversas motivações: quando o problema ao qual a política é destinada é sanado através do alcance dos objetivos propostos; quando as medidas normativas que organizam a política são identificadas como insuficientes; ou quando a correlação de forças em prol de uma política pública se encontra em um quadro de enfraquecimento em uma determinada conjuntura.

Mesmo diante desse esquema que expõe as fases de uma política pública, Garcia e Chaparro (2008) entendem que o processo de planejamento no âmbito da gestão pública não é apenas uma atividade técnica e neutra, pois durante o desenvolvimento de ações sistematizadas em um campo de atuação do Estado pode haver resistências, conflitos corporativos e disputas políticas e partidárias entre lideranças políticas, o que resulta, muitas vezes, em mudanças de rumo no âmbito da política.

Portando, a partir dessa breve exposição, e com embasamento de Silva et al. (2017) e Garcia e Chaparro (2008), entendemos a complexidade do processo de elaboração e implantação das políticas públicas. Nesse sentido, torna-se importante expormos o “setor de atividade” a qual se vincula a política, como classificado a seguir:

- a) Políticas Sociais: aquelas destinadas a prover o exercício de direitos sociais como educação, seguridade social (saúde, previdência e assistência), habitação, etc.;
- b) Políticas Econômicas: aquelas cujo intuito é a gestão da economia interna e a promoção da inserção do país na economia externa. Ex.: política monetária, cambial, fiscal, agrícola, industrial, comércio exterior, etc.;
- c) Políticas de Infraestrutura: aquelas dedicadas a assegurar as condições para a implementação e a consecução dos objetivos das políticas econômicas e sociais. Ex.: política de transporte rodoviário, hidroviário, ferroviário, marítimo e aéreo (aviação

civil); energia elétrica; combustíveis; petróleo e gás; gestão estratégica da geologia, mineração e transformação mineral; oferta de água; gestão de riscos e resposta a desastres; comunicações; saneamento básico; mobilidade urbana e trânsito, etc.;

d) Políticas de Estado: aquelas que visam garantir o exercício da cidadania, a ordem interna, a defesa externa e as condições essenciais à soberania nacional. Ex.: política de direitos humanos, segurança pública, defesa, relações exteriores, etc. (RUA; ROMANINI, 2013, apud ROSSINI, ROTA e BORKOVSKI, 2017, p. 03).

Nesse sentido, a PNAS se constitui como uma política social de seguridade voltada, principalmente, para responder as demandas apresentadas diante das contradições de uma sociedade capitalista profundamente desigual (YAZBEK, 2014).

A partir das normativas da PNAS (2004), compreendemos que a assistência social é uma política que engloba todas as etapas presentes na discussão sobre políticas públicas, porém focamos, nesse trabalho, a sua implantação. Portanto, é necessário fazer uma caracterização geral da organização da Política a partir de seus documentos normativos.

2.2 A organização normativa e a expansão do SUAS

Segundo a PNAS (2004), o SUAS deve ser estruturado a partir de uma gestão descentralizada e participativa. É lançado com o objetivo de organizar as ações socioassistenciais em território nacional a partir de serviços, programas, projetos e benefícios, tendo como foco a atenção às famílias.

Desta forma, as medidas normativas trazem delimitações em relação as funções dos diferentes entes federados no que se refere ao funcionamento do SUAS. À esfera nacional tem a função de coordenar e definir as normas gerais, às esferas estaduais e municipais, são atribuídas as funções de coordenar e executar as ações no âmbito do Sistema.

Em termos de recursos para a manutenção do SUAS, há co-financiamento a partir das esferas de governo, União, Estados, Distrito Federal e Municípios. São necessários alguns condicionantes para que os municípios recebam recursos da União e dos estados, como a criação e o funcionamento do Fundo Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Assistência Social e a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social.

Segundo a PNAS, os municípios brasileiros são classificados a partir de seu porte como forma de balizar¹⁶ a organização territorial das bases institucionais do SUAS.

Municípios de pequeno porte 1 – entende-se por município de pequeno porte 1 aquele cuja população chega a 20.000 habitantes (até 5.000 famílias em média. Possuem forte presença de população em zona rural, correspondendo a 45% da população total [...]).

¹⁶ Pequeno Porte I – mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas; Pequeno Porte II – mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas; Médio Porte – mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas; Grande Porte – mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas; Metrópoles – mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas (PNAS, 2004).

Municípios de pequeno porte 2 – entende-se por município de pequeno porte 2 aquele cuja população varia de 20.001 a 50.000 habitantes (cerca de 5.000 a 10.000 famílias em média) [...].

Municípios de médio porte – entende-se por municípios de médio porte aqueles cuja população está entre 50.001 a 100.000 habitantes (cerca de 10.000 a 25.000 famílias) [...].

Municípios de grande porte – entende-se por municípios de grande porte aqueles cuja população é de 101.000 habitantes até 900.000 habitantes (cerca de 25.000 a 250.000 famílias). São os mais complexos na sua estruturação econômica, pólos de regiões e sedes de serviços mais especializados [...].

Metrópoles – entende-se por metrópole os municípios com mais de 900.000 habitantes (atingindo uma média superior a 250.000 famílias cada). Para além das características dos grandes municípios, as metrópoles apresentam o agravante dos chamados territórios de fronteira, que significam zonas de limites que configuram a região metropolitana e normalmente com forte ausência de serviços do Estado (PNAS, 2004, p.45).

O SUAS estabelece dois níveis de proteção social, o básico, lançado com o objetivo de prevenir diferentes situações de risco, voltado para o fortalecimento de vínculos comunitários e familiares, e o especial, estruturado para acompanhar as situações que envolvem violação de direitos.

Com o objetivo de materializar o SUAS, são estruturadas as Normas de Operacionalização Básica do SUAS (NOB's) que se traduzem como um marco regulatório voltado para organizar esta área de intervenção do Estado.

No âmbito da PNAS (2004), são criados os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que são bases institucionais constituídas com a função de executar serviços de proteção social básica, e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS)¹⁷, destinados à oferta de serviços especializados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos.

De acordo com o MDS, os CRAS são definidos como

uma unidade pública estatal descentralizada da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). O Cras atua como a principal porta de entrada do Sistema Único de Assistência Social (Suas), dada sua capilaridade nos territórios e é responsável pela organização e oferta de serviços da Proteção Social Básica nas áreas de vulnerabilidade e risco social (Apresentação institucional disponível no site do MDS).

No mesmo documento, encontra-se a seguinte definição do CREAS

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) configura-se como uma unidade pública e estatal, que oferta serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos (violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, etc.) (Apresentação institucional disponível no site do MDS).

¹⁷ O Suas envolve outras bases institucionais, no entanto, focaremos nossa análise nos CRAS e CREAS por entendermos que são equipamentos públicos que possuem maior capilaridade territorial e intencionalidades voltadas para um maior conjunto populacional.

No Brasil, de acordo com o Censo SUAS de 2017, há 8292 CRAS e 2251 CREAS instalados. No quadro abaixo há a distribuição dessas bases institucionais por região.

Tabela 01 – Quantidade de CRAS e CREAS por região

Região	Quantidade - CRAS	Quantidade - CREAS
Norte	629	227
Nordeste	2659	967
Centro-Oeste	625	712
Sudeste	2856	392
Sul	1523	223
TOTAL	8240	2521

Fonte: Censo Suas, 2017.

Através dos números do Censo SUAS-2017, observamos a capilaridade territorial que a estrutura do SUAS começou a ganhar a partir de 2005. A diferenciação na distribuição das bases instituições do Sistema por região se dá pela demanda e densidade populacional das diferentes áreas. No estado do Rio de Janeiro há 442 CRAS e 116 CREAS.

A NOB – Recursos Humanos organiza a operacionalização do SUAS a partir das chamadas equipes de referência, que são servidores que atuam na organização e oferta das ações de proteção social básica e especial dentro das bases institucionais do Sistema. No quadro abaixo é mostrado a organização das bases institucionais do SUAS a partir do porte dos municípios.

Quadro 01 -Organização das equipes dos CRAS e CREAS a partir do porte dos municípios

CRAS		
Pequeno Porte I	Pequeno Porte II	Médio, Grande, Metrópole e DF.
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 família referenciadas.
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo,	03 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo.	04 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 nível médio.	04 técnicos de nível médio
CREAS		
Municípios de pequeno e médio porte		Municípios de Grande porte, metrópoles e Estados com Serviços Regionais.
Capacidade de atendimento de 50 pessoas/ individuais		Capacidade de atendimento de 80 pessoas/ individuais
01 coordenador		1 coordenador
01 assistente social		2 assistentes sociais
01 psicólogo		2 psicólogos
01 advogado		1 advogado
02 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)		4 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)
01 auxiliar administrativo		2 auxiliares administrativos

Fonte: NOB/RH – SUAS, 2006.

No quadro observamos o que Pochmann (2014) aborda em relação ao fortalecimento das políticas sociais desenhadas no texto constitucional de 1988, pois há no conjunto de medidas normativas da assistência social avanços nas especializações das ações e do corpo funcional da política nacional.

Silva e Algebaile (2018) compreendem que com a organização expressa anteriormente há a intenção de ampliar o quadro de trabalhadores voltado para compor as equipes que operacionalizam a Política nas diferentes esferas de governo, principalmente as que atuam nos territórios de abrangência das bases institucionais da Política de Assistência. Portanto, observamos em termos normativos, “a organização profissional de um campo da ação do estado marcado pela desprofissionalização e dispersão histórica de seus quadros” (SILVA e ALGEBAILLE, 2018, p.561).

Além da questão de financiamento e da organização do corpo profissional, o SUAS atua a partir da “matricidade sociofamiliar”, que significa passar a abordagem do indivíduo isolado para as relações coletivas no âmbito familiar. No entanto, Couto, Yazbek e Raichelis (2017) chamam a atenção de que é preciso ter cuidado com abordagens que reforçam visões conservadoras sobre a questão familiar e em termos de responsabilização em relação a condição social.

Além de realizar o Cadastro Único dos beneficiários de programas sociais, por meio dos CRAS são realizados nos territórios de abrangência o trabalho social a partir do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que tem por objetivo “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” (MDS, 2014, p.12).

Figura 02 – Ações realizadas através do PAIF nos CRAS



Fonte: Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais-MDS, 2014.

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) é outra ação que se dá a partir dos CRAS, com a finalidade de complementar as atividades do PAIF, a partir de medidas proativas e preventivas. As atividades são voltadas para incentivar a socialização e a promoção da potencialidade dos indivíduos.

Nos CREAS, a principal ação é a Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e está voltado para família e pessoas em situação de violação de direitos, como violência sexual, trabalho infantil, adolescentes vinculados a medidas socioeducativas, situações de discriminação de raça/etnia e sexual, entre outras.

Neste sentido, Sposati (2001) afirma que a Assistência Social deve-se constituir com ações voltadas para a garantia de acesso aos direitos sociais universais por parte de diferentes segmentos da sociedade. Assim, o SUAS, a partir da NOB, deve ser implantado levando em conta os diferentes contextos socioterritoriais brasileiros, possuindo uma proximidade com as relações coletivas desenvolvidas em diferentes territórios, sendo preciso pensar a política pública a partir de revista à história, ao universo cultural e ao cotidiano da população presente em uma dada base territorial.

2.3 A descentralização e intersectorialidade como matrizes de gestão do SUAS no âmbito do território

Na PNAS - 2004, observamos que a questão do controle social¹⁸ vem sendo muito abordada no âmbito da Política. O princípio da descentralização defendido no texto nos traz a ideia de ser um caminho para a democratização da gestão pública por parte dos sujeitos portadores de direitos. No entanto, é uma estratégia em disputa, que pode adquirir contornos distintos a partir das especificidades de um dado território.

A partir da PNAS-2004, identificamos que a descentralização política-administrativa se organiza a partir da União, responsável pelas normas e coordenação geral da política, estados e municípios acabam sendo responsáveis pela execução. Entende-se, portanto, o que é constatado por Arretche (2012) a partir da Constituição de 1988, no que diz respeito ao estabelecimento de estados e municípios como entes federativos.

O Brasil é uma República desde o ano de 1889, quando a Monarquia foi derrubada e em seu lugar foi instalado o sistema presidencialista, com eleição, ainda que limitada, para os

¹⁸ Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997) entendem que o controle social se constitui como um mecanismo fundamental no debate sobre descentralização política e administrativa, pois busca envolver os cidadãos nos espaços de tomada de decisão, tornando o Estado mais permeável ao cidadão. Porém, esse processo possui singularidades e depende da realidade social no qual se reproduz.

poderes executivo e legislativo. Desta forma, Lafer (1989) identifica que o termo república denota a ideia de uma comunidade política organizada, se constituindo como uma organização “do governo de vida coletiva de um povo no território” (LAFER, 1989, p. 214).

Lafer (1989) defende que a ideia de República se contrapõe aos governos monárquicos com a crítica de que nas Monarquias o poder era exercido por uma só pessoa e de forma hereditária, dispensando, portanto, o voto popular. Assim, na organização republicana temos a formação do governo de “um corpo coletivo”, pautado nos ideais da Revolução Francesa, mas assumindo as especificidades brasileiras.

Em 1870, o movimento republicano no Brasil lançou um manifesto contra a Constituição do período imperial, outorgada em 1824, trazendo um perfil dinástico e com forte centralização do poder na figura do Imperador. No entanto, com a República, o texto constitucional de 1991 traz novos contornos na relação do Estado com a sociedade, assim mostra-se necessária a construção de um quadro analítico sobre as constituições brasileiras e a construção do modelo federativo vigente atualmente no Brasil (LAFER, 1889).

Quadro 02- Especificidades do federalismo brasileiro nas constituições republicanas anteriores a de 1988

ANO DA CONSTITUIÇÃO	CARACTERÍSTICAS
1891	• Estabeleceu o presidencialismo no Brasil; • Se constitui como uma crítica ao modelo centralizado desenhado na Constituição do Império, dando maior autonomia aos estados brasileiros; • Limitava a participação social de diversos segmentos da sociedade (mulheres, soldados e analfabetos) no âmbito das atividades que se davam no início do período republicano, como o direito ao voto;
1934	• Produzida em um contexto de profundas mudanças sociais, políticas e econômicas no país; • O texto constitucional construiu mecanismos mais democráticos em termos de participação social, pois se deu em um período de institucionalização de direitos sociais e de maior participação política da classe trabalhadora no cenário nacional; • Retirou os grandes poderes concentrados nas mãos dos estados, como estabelecido na C.F. anterior, e inaugurou princípios mais democráticos nos municípios.
1937	• Foi uma Constituição outorgada, que retirou os efeitos produzidos pelo texto constitucional de 1934 e deu início a um período marcado pelo autoritarismo do “Estado Novo”; • Ao compararmos a C.F. e o período histórico do “Estado Novo”, compreendemos um caráter extremamente contraditório, pois se observava um Estado Federativo no âmbito normativo, porém no plano material, compreendemos que existiu um Estado Unitário, onde estados e municípios estavam submetidos a um forte poder fiscalizatório da esfera federal.
1946	• Neste contexto, há a desconstrução normativa que balizou o período autoritário do “Estado Novo”; • A autonomia dos municípios é consolidada, retirando a possibilidade de intervenção política dos estados no âmbito municipal; • Esta Constituição pautou-se através de três modelos constitucionais: norte americano, a partir do federalismo construído nos Estados Unidos; francês, a partir de um presidencialismo conectado com a estrutura de descentralização do Estado; o modelo de Weimar, onde se estabelecia a proteção social por meio de

	direitos (SANTOS e ANDRADE,2012); • O texto constitucional consolidou a autonomia dos municípios, a partir da eleição de prefeitos e vereadores, além de garantir o estabelecimento de uma organização tributária municipal (art.28); • No artigo 28 da C.F. fica determinado que os municípios serão responsáveis pela organização dos serviços públicos locais; • O que se observa neste texto constitucional, é que os estados passam a ter competências residuais.
1967	• Com o período autoritário instaurado em 1964 pela Ditadura civil-militar, uma nova Constituição é estabelecida e traz como marco as restrições em termos de autonomia das administrações locais; • Estabeleceu-se uma subordinação política e econômica dos estados à união; • Marcou a centralização do poder político na União, com a suspensão, inclusive, de eleições municipais.

Fonte: Produzido a partir das compreensões de Santos e Andrade (2012), Lafer (1889) e Algebaile e Oliveira, 2019.

A partir da leitura de Arretche (2012) e das análises da evolução histórica do pacto federativo brasileiro, entende-se que o federalismo é um mecanismo de unificação de diferentes totalidades em torno de regras comuns, portanto, com a Constituição, temos o delineamento básico em relação as competências de cada ente federado, buscando, assim, a garantia de união e harmonia no Estado federativo.

Ao longo do contexto de mudanças políticas, econômicas e sociais no Brasil, observamos, a partir do quadro anterior, que passamos por um movimento híbrido entre Estado federativo em uma perspectiva democrática e experiências autoritárias de forte centralização do poder. Porém, com o processo de redemocratização do Brasil, a Constituição de 1988, que eleva os municípios ao patamar de entes federados, buscar trazer um conteúdo normativo voltado para a democratização do poder.

A C.F. de 1988 objetiva sacramentar a aspiração doutrinária em termos de autonomia, pautando uma intenção descentralizante, com o objetivo de fortalecer o poder local, sobretudo no sentido de potencializar a participação democrática nos espaços de gestão e a eficiência administrativa.

As diferentes políticas de proteção social passaram a compor o quadro de democratização do país. Desde a década de 1990, as políticas de saúde, educação, desenvolvimento urbano e assistência social entraram em um intenso processo de descentralização no âmbito da gestão (ARRETCHE, 1997).

Ao analisar o caso da Assistência Social, Arretche (1997) entende que a partir da LOAS, esse campo de atuação do Estado foi alvo de uma clara municipalização, já que os territórios devem ser o “locus privilegiado da execução dos serviços assistenciais, o que inclui a prestação direta de serviços e a gestão dos convênios com entidades assistenciais” (ARRETCHE, 1997, p.27).

Quadro 03 - Atribuições de cada ente federado no âmbito da Política Nacional de Assistência Social

Ente Federado	Funções	Órgãos
União	Coordenar e normatizar o Sistema Nacional de Assistência Social, concretizado a partir do SUAS; Estabelecer apoio técnico e financeiro em relação aos diferentes programas de combate a pobreza em escala nacional; Fazer a gestão de benefícios de prestação continuada que fazem parte da seguridade social.	Órgão executivo federal; Conselho Nacional de Assistência Social-CNA; Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS
Estados	Realizar apoio técnico e financeiro aos municípios; Estruturar através de apoio técnico e financeiro programas de combate à pobreza em âmbito estadual.	Órgão executivo estadual; Conselho estadual de Assistência Social-CNA; Fundo Estadual de Assistência Social - FNAS
Municípios	Executar programas sociais em seus territórios de maneira direta ou indireta.	Órgão executivo municipal; Conselho Estadual de Assistência Social-CNA; Fundo Estadual de Assistência Social - FNAS

Fonte: LOAS,1993 e Arretche, 1997.

A partir do quadro estruturado com base na LOAS (1993) e na leitura de Arretche (1997) compreendemos que a Política de Assistência é operacionalizada pelos municípios, trazendo uma organização que se encontra dentro dos marcos do modelo federativo brasileiro pautado na descentralização da gestão.

O desenho estruturado pela LOAS (1993) desconstrói o modelo anterior de gestão da Assistência Social, como foi desenhado no período da LBA, em que agência federais controlavam toda a operacionalização da política. Percebe-se através de Arretche (1997), que o modelo atual tem como intencionalidade realizar o desenho da política em cada um dos territórios em que a mesma é implantada.

Portanto, apontamos que o modelo brasileiro implica uma repartição de responsabilidade entre os entes federados, ou seja, desenha um quadro institucional em que se estabelece uma delimitação das competências da União, estados e municípios.

Em Estados federativos, estados e municípios — porque dotados de autonomia política e fiscal — assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional. Assim, a transferência de atribuições entre níveis de governo supõe a adesão do nível de governo que passará a desempenhar as funções que se pretende que sejam transferidas. A recuperação das bases federativas do Estado brasileiro tem impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais no país pelo fato de que, resguardados pelo princípio da soberania, estados e/ou municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, precisando, portanto, ser incentivados para tal (ARRETCHÉ, 1999, p.114).

A questão da adesão dos municípios as políticas desenvolvidas no âmbito federal é um ponto importante de análise. No Estado federativo atual, o modo pelo qual “os governos

locais assumem funções de gestão de políticas públicas é inteiramente distinto daquele sob o qual elas foram assumidas no regime militar” (ARRETCHE, 1999, p.114).

A transferência de responsabilidades entre os entes federados demanda a adesão do nível de governo que desempenhará as funções que serão transferidas. Atualmente, o governo central não possui os mesmos mecanismos de alinhamento em termos de adesão em relação ao período dos governos militares, portanto, a partir da década de 1990, são construídos mecanismos para que governos locais passem a aderir políticas públicas desenvolvidas no âmbito federal.

Dados de 2017 do MDS, mostram que 99,5 % dos municípios aderiram ao SUAS, apesar de a adesão ao Sistema ser voluntária. Desta forma, a partir dos estudos de Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017), entendemos que o financiamento se mostrou como um importante mecanismo de adesão dos municípios ao SUAS, pois a partir da organização da estrutura sistêmica em análise, os repasses federais aos serviços aumentaram.

Portanto, após breve análise sobre o federalismo brasileiro e a partir das informações apresentadas nos estudos da Escola Nacional de Administração Pública ENAP (2017), compreendemos que há três eixos que fomenta o atual modelo federativo brasileiro, sendo eles:

- a) econômico: os governos locais, pela sua proximidade dos cidadãos, possuem maior potencial de identificar as demandas em termos de bens e serviços públicos;
- b) político e institucional: por meio da descentralização, há um potencial de democratizar a participação social no âmbito das políticas públicas em termos de gestão e alocação de recursos;
- c) geográfico: o Brasil possui um imenso território nacional, com profundas diferenças em relação as características socioeconômicas. Portanto, esse elemento acaba exigindo um processo de descentralização.

Desta forma, é importante destacar que

não existe hierarquia entre os entes, mas coexistência de entes autônomos tendo âmbitos de atuação diferenciados. Deve haver uma coordenação entre eles, a fim de cumprir as competências que lhe foram constitucionalmente atribuídas, de acordo com o interesse nacional, regional ou local a ser garantido (ENAP, 13,2017).

No entanto, a partir das análises de Arretche (1999), entendemos que a descentralização no Brasil não necessariamente coincide com democracia no âmbito da gestão pública. Portanto, é um elemento que deveremos aprofundar no desenvolvimento desta pesquisa, sobretudo porque o conjunto de medidas normativas do SUAS defende um controle

social permanente por parte de seus usuários com o objetivo de potencializar as ações deste Sistema.

Portanto, em um primeiro momento, é necessário trazer para o debate o princípio da gestão pública descentralizada. Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997) apontam que o termo descentralização sinaliza para a ideia de que há uma transferência de um poder centralizado para outras instâncias de poder, construindo, assim, um novo desenho do aparato estatal. No entanto, é um conceito em disputa, pois há posições distintas em relação à finalidade desta matriz de atuação do Estado.

Em uma perspectiva conservadora, Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997) chamam a atenção para a crítica feita pelos neoliberais em relação ao aparato burocrático constituído no contexto do Estado de Bem-Estar Social europeu, e por isso, defendem uma redução do papel do Estado, transferindo para o setor privado a operacionalização de políticas sociais.

No entanto, com o amadurecimento deste debate, compreendemos, a partir de Bresser Pereira (1998)¹⁹ em seus textos sobre a reforma gerencial no Brasil, que a ideia de descentralização trazida na perspectiva neoliberal se constitui como uma estratégia de reduzir o aparato institucional do Estado na gestão e operacionalização de políticas sociais em nome de uma “eficiência” e da racionalização de custos. Desta forma, observamos que a administração pública passa a ser permeada por uma lógica de mercado.

Na esteira deste debate, uma outra perspectiva sobre a visão de descentralização é trazida para a agenda pública. Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997), afirmam que descentralizar significa democratizar o poder e que, portanto, segue a perspectiva de ampliar a gestão de políticas sociais a partir do envolvimento de diversos atores sociais, incluindo, os sujeitos portadores de direitos.

Nesta perspectiva, é reafirmado o papel do Estado na garantia dos direitos sociais, pois cabe ao aparelho estatal garantir as condições necessárias para que todos os cidadãos tenham acesso aos diferentes serviços básicos garantidos na Constituição Federal brasileira de 1988, como educação, saúde e assistência social.

Gaddotti e Jacobi (2018) lembram que a questão da descentralização em uma perspectiva contrária a neoliberal tem como objetivo viabilizar a participação social. Neste sentido, há um novo desenho entre a relação Estado e sociedade, voltado para aproximar os cidadãos dos espaços de gestão da esfera pública.

¹⁹ A utilização do livro “Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional” do Bresser Pereira, intelectual de papel central na Reforma gerencial do Estado brasileiro, se dá como fonte documental importante. Porém, o objetivo é construir um olhar crítico sobre o que é defendido no âmbito das mudanças apontadas ao longo do texto.

Ao falar em participação dos cidadãos, cabe enfatizar que se trata de uma forma de intervenção na vida pública com uma motivação social concreta, que se exerce de forma direta, e de um método de governo baseado em certo nível de institucionalização das relações Estado/sociedade. (GADOTTI E JACOBI, 2018 p.09).

A partir desta perspectiva, compreendemos que a descentralização pode resultar em um controle social permanente da coisa pública pelos cidadãos. Além disso, possibilita aproximar as políticas sociais do cotidiano de seus usuários (GADOTTI E JACOBI, 2018)

Esta nova relação do Estado com a sociedade, que se contrapõe a uma matriz centralizadora da gestão, ganha consistência com a intersectorialidade. Como Junqueira (2005) sinaliza, a estratégia intersectorial tem o objetivo manifesto de integrar setores de atuação do poder público no que se relaciona aos diversos problemas que afetam diferentes grupos sociais em um determinado território.

2.3.1 Pensando a questão social a partir da intersectorialidade

A estrutura governamental no Brasil, como característico da própria formação do Estado capitalista e da divisão social do trabalho, é setorializada. Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997), lembram que isso leva à uma especialização de saberes, funções e diferentes modos de intervenção.

O Poder Executivo do Governo Federal é organizado por Ministérios, cada qual cuidando de uma política setorial - Ministério da Saúde, da Educação, da Previdência etc. Isso se repete com as Secretarias de Estado que compõem a estrutura dos governos estaduais e chega, do mesmo modo, ao governo municipal, com as respectivas Secretarias Municipais setoriais. Os Ministérios e Secretarias atuam de forma paralela sob coordenação dos governantes e de órgãos ou colegiados constituídos para esse fim. (JUNQUEIRA, INOJOSA e KOMATSU, 1997, p.22).

Esta lógica de organização da estrutura do Estado tem como tendência tratar os cidadãos portadores de direitos e seus problemas de forma fragmentada. Deste ponto de vista, a intersectorialidade deve ser compreendida como uma matriz que articule experiências e saberes no planejamento, realização e avaliação de ações voltadas para os diversos desafios colocados no âmbito da vida coletiva (JUNQUEIRA, INOJOSA E KOMATSU, 1997).

Abreu (2017) lembra que as discussões sobre a intersectorialidade começaram a fazer parte do debate público através da área da saúde a partir da conferência internacional de Alma-Ata realizada em 1978, onde foi enfatizado que era necessário pensar os desafios da área da saúde para além desse setor de atuação do Estado.

Alguns exemplos do cotidiano mostram os limites da atuação setorializada do Estado no âmbito social, como Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997, p. 23) mencionam os casos da professora que vê seu trabalho perder efetividade

[...] se a criança que está sob seus cuidados além de não ter nutrição adequada, mora em condições adversas, não tem acesso a serviços de saúde, atividades de cultura, esportes e lazer, não é protegida de riscos e violências. O médico e a enfermeira também se afligem ao perceber que os agravos e riscos à saúde de determinado grupo não são superados porque sua moradia não tem saneamento, porque há um depósito de lixo nas proximidades etc. Só que nem a professora nem o médico têm, nas organizações tradicionais setorializadas, condições de encaminhar efetivamente esses problemas, de canalizar essas necessidades e demandas, que são de áreas distintas da administração pública.

Nesse sentido, Pereira (2014) compreende que a intersectorialidade é uma nova lógica de gestão que tem o objetivo articular setores diversos de atuação do Estado. No entanto, é preciso lembrar que a matriz intersectorial não propõe uma superação da ideia de setorialidade, mas uma integração permanente entre diversos setores.

Na esteira desta discussão, é importante compreender que a concepção de intersectorialidade, defendida como uma estratégia de gestão no âmbito das políticas sociais, está vinculada ao debate sobre interdisciplinaridade. Este último conceito surgiu como uma corrente no campo científico a partir do aumento exagerado das especializações.

A interdisciplinaridade constitui-se como um recurso que está voltado para aglutinar diversos saberes independentes. Assim, esta lógica poderá configurar uma nova forma de “encarar a repartição dos saberes disciplinares e ir mais fundo e mais longe nas análises, desde que as especializações produzam conteúdo consistente” (PEREIRA, 2014, p.28).

A partir desta discussão, Pereira (2014,p.36) entende que a interdisciplinaridade

[...] se impõe não como uma proposta de destruição da especialização, já que esta configura o particular que se realiza no universal e vice-versa , mas como um convite ou um alerta ao especialista para que este se torne também sujeito da totalidade. Significa, portanto, procurar realizar a unidade, e não a mera articulação, entre diferentes disciplinas no interior de um projeto (intelectual ou de intervenção) de interesse comum.

É partindo da visão interdisciplinar que a matriz intersectorial deve ser construída. Portanto, a partir das relações estabelecidas em uma cidade, Junqueira (2005) lembra que a intersectorialidade não está voltada apenas para a integração de diferentes políticas sociais, mas passa a englobá-las com outras dimensões de um território, como a infraestrutura e o ambiente.

A lógica intersectorial deve estar voltada à população e suas diferentes formas de organização e as ações por parte dos agentes públicos não devem ser estruturadas a partir de

prioridades setoriais, mas através dos problemas da população cujo equacionamento demanda ações integradas de diferentes setores de atuação do poder público.

A partir dos elementos aqui abordados entre intersetorialidade e descentralização fica evidente a aproximação dessas duas estratégias de gestão, pois este último é

[...] compreendido como a transferência do poder de decisão para as instâncias mais próximas e permeáveis à influência dos cidadãos e o primeiro diz respeito ao atendimento das necessidades e expectativas desses mesmos cidadãos de forma sinérgica e integrada. Ambos devem considerar as condições territoriais, urbanas e de meio ambiente dos micro-espços que interagem com a organização social dos grupos populacionais (JUNQUEIRA, INOJOSA e KOMATSU, 1997, p. 24).

Junqueira (2005) afirma, ainda, que esta nova forma de atuar traz muitos desafios, pois envolve a necessidade de mudanças na cultura de organização da esfera pública e também nas práticas históricas desenvolvidas na formulação e implantação de políticas sociais nos diferentes territórios brasileiros.

2.3.2 O território como elemento balizador em termos de operacionalização do SUAS

Após analisarmos as discussões que envolvem o debate acerca das estratégias de descentralização e intersetorialidade, compreendemos ser de fundamental importância analisar o sentido de território que vem sendo norteador no âmbito da operacionalização do SUAS e se constitui como espaço onde se expressa as contradições da sociedade capitalista. Para isso, usaremos autores da Geografia que abordam a evolução do conceito.

Na Geografia tradicional, a ideia de território sempre esteve ligada à soberania do Estado – Nação, dentro de um espaço delimitado por fronteiras. Porém, com as mudanças na sociedade em escala mundial, este debate se torna mais abrangente, sendo de fundamental importância realizar uma discussão do conceito, ainda que breve, a partir das formulações de autores como Claude Raffestin, Milton Santos e Rogério Haesbaert, que colaboraram, de diferentes modos, para problematizar e expandir o conceito na perspectiva geográfica.

No âmbito do desenvolvimento do pensamento geográfico, o francês Claude Raffestin (1993) aborda a relação entre território e poder. Para este autor, espaço e território são termos totalmente diferentes, sendo o espaço anterior ao território. Outro aspecto ressaltado é que o poder não está apenas concentrado no Estado-Nação, mas pode ser analisado por diferentes escalas, partindo-se de uma escala local e chegando-se à nacional. Para Raffestin, um ator se apropria de determinado espaço e o territorializa, revelando assim uma relação de poder.

Ao apropriar-se de um espaço concreto ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator “territorializa” o espaço. Lefebvre mostra muito bem como é o mecanismo para passar do “espaço ao território: “A produção de um espaço, o território nacional, espaço físico, balizado, modificado, transformado pelas redes, circuitos e fluxos que aí se instalam: rodovias, canais, estradas de ferro, circuitos comerciais e bancários, auto-estradas e rotas aéreas etc.”. O território, nessa perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a ‘prisão original’, o território é a. prisão que os homens constroem para si (RAFFESTIN, 1993, pp.143 e 144).

Desta forma, Raffestin (1993) trabalha com a ideia de espaço como matéria prima, sem nenhum valor, preexistente a qualquer ação e o território se constitui a partir de ações realizadas neste espaço. Logo, território não é espaço, mas é produzido a partir dele.

Haesbaert (2002), analisa a concepção de território, especialmente, por duas vertentes, a primeira conhecida como naturalista, em que o território é visto a partir do material, do físico, portanto não considerando as relações desenvolvidas pelo homem. Já em uma segunda concepção, o território é analisado mediante uma visão puramente etnocêntrica, ou seja, como uma construção humana, a partir de relações que o homem estabelece em determinado espaço, sendo neste ponto que se percebe uma aproximação com as ideias levantadas por Raffestin. Esta última concepção de território está ligada a contextos político- jurídicos, culturais ou até mesmo econômicos, como propõe Haesbaert na seguinte categorização:

- política ou jurídico-política: onde o território é visto como um espaço delimitado e controlado através do qual se exerce um determinado poder, muitas vezes – mas não exclusivamente – relacionados ao poder do Estado;
- cultural ou simbólico-cultural: aquela que prioriza a dimensão simbólica e mais subjetiva, em que o território é visto, sobretudo, como o produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido;
- econômica: enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas, o território como fonte de recursos e/ou incorporado no embate entre classes sociais e na relação capital-trabalho, como produto da divisão “territorial” do trabalho, por exemplo (HAESBAERT, 2004, p.40).

Diante do quadro das diferentes concepções de território, Haesbaert (2002) afirma que tais posições não devam ser vistas separadamente, mas sendo válido ressaltar que a concepção de território “sempre esteve mais próxima das ideias de controle, domínio e apropriação (políticos e/ou simbólicos) do que da ideia de uso ou de função econômica” (HAESBAERT, 2002, p.119).

Ainda na esteira desta discussão, Santos (2005) desenvolve a ideia de território por intermédio de seu uso, um ambiente onde se desenvolvem as relações humanas, logo, um espaço humano, partindo da concepção de que o espaço geográfico é sinônimo de *território usado*. Para o autor, o território usado se torna uma categoria de análise social, sendo uma base fundamental para que este território não seja pensado apenas como uma delimitação geográfica, ou seja, um simples recorte espacial. Para isso, fundamenta-se na ideia de que o

território é uma totalidade dinâmica, que possui um papel ativo, composto por classes sociais num espaço habitado.

O território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado. Mesmo a análise da fluidez posta ao serviço da competitividade, que hoje rege as relações econômicas, passa por aí. De um lado, temos suma fluidez virtual, oferecida por objetos criados para facilitar essa fluidez e que são, cada vez mais, objetos técnicos. Mas os objetos não nos dão senão uma fluidez virtual, porque a real vem das ações humanas, que são cada vez mais ações informadas, ações normatizadas (Santos, 2005, p.15 [1994]).

Assim, Santos (2006) lembra que o espaço é um conjunto indissociável de objetos e ações, relatando como se dá esta associação.

Sistemas de objetos e sistemas de ações interagem. De um lado, os sistemas de objetos condicionam a forma como se dão as ações e, de outro lado, o sistema de ações leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes. É assim que o espaço encontra a sua dinâmica e se transforma (SANTOS, 2006, p. 39).

Os sistemas de ações acabam condicionando a criação de objetos novos, ou este se dá sobre objetos preexistentes. Se reportarmos esta discussão para a questão das políticas sociais, podemos ponderar que estas se tornam, na prática, ações com determinadas finalidades que se dão sobre e a partir de objetos presentes no território.

Desta forma, nesta breve síntese teórica referente ao conceito de território, observa-se que esta análise no campo geográfico vem se desenvolvendo com abordagens que se complementam. Ainda assim, a abordagem deste conceito se mostra como importante em relação ao SUAS, como lembram Torres e Marques (2004), é fundamental que a implantação de políticas no âmbito social deve ter como base a análise dos territórios onde residem as populações às quais estas ações se destinam.

Na PNAS-2004, trabalhar a partir do território significa romper com velhos paradigmas pautados no princípio da focalização e isolamento das ações setoriais. Portanto, é preciso enfrentar os desafios no âmbito da vida coletiva de maneira integrada e articulada com diversos atores e setores da administração pública. Assim, trazemos para o debate a ideia de *território usado* como o elemento balizador da política pública em análise.

Este conjunto de elementos aqui colocados e brevemente discutidos estão sendo balizadores da pesquisa no município de Magé-RJ, pois entendemos que são práticas ainda desafiadoras para as gestões locais e trabalhadores que atuam no SUAS. Buscamos, portanto, analisar e identificar no território em estudo, as funções estratégicas atribuídas à gestão pautada nas ações descentralizadas e intersetoriais no município e as tensões e desafios presentes no âmbito da implantação do SUAS a partir da realidade local, mas que podem ser identificadas como questões nacionais.

3 A REALIDADE LOCAL EM QUESTÃO: UM PRIMEIRO OLHAR SOBRE A ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MAGÉ-RJ

A análise de uma política pública é uma tarefa complexa que exige uma visão mais ampliada, que vá além do local em termos de uma realidade social e política. Portanto, ainda que o foco deste trabalho seja analisar a implantação do SUAS no município de Magé-RJ, é preciso compreender que os desafios presentes no âmbito municipal se encontram inseridos em uma realidade muito mais ampla que envolve outras escalas de poder e pode refletir problemas presentes em escala nacional.

Nesse sentido, buscamos caracterizar o município de Magé-RJ a partir de suas questões políticas, sociais e econômicas, mas ressaltando que tal território municipal se insere em uma realidade metropolitana complexa, marcada pela inexistência de ações que busquem articular “administrações municipais na gestão ou formas de compartilhamento das responsabilidades sobre a execução de políticas públicas e serviços de interesse comum aos municípios” (OLIVEIRA e SOARES, 2012, p.11).

3.1 O município de Magé-RJ: aspectos históricos, sociais e econômicos

Antes de analisarmos aspectos mais atuais do município, voltaremos ao século XVI para entender que neste período, mais precisamente no ano de 1565, Simão da Motta recebeu uma sesmaria de Estácio de Sá como retribuição aos serviços prestados na defesa do Rio de Janeiro contra a invasão dos franceses. Assim, começa a se constituir o povoado de Magé, na época conhecido como Magepemirim.

Cristóvão de Barros, outro personagem importante da história do município, fundou um grande engenho de cana-de-açúcar em Magé-RJ, que foi fundamental para a economia local e se traduziu como um embrião de formação da cidade.

Com a expansão da ocupação das terras onde se localiza Magé em 1643 surgiu a localidade denominada Nossa Senhora da Guia de Pacobaíba, onde mais tarde Irineu Evangelista, o Barão de Mauá, fundou a primeira ferrovia brasileira no século XIX, ligando a localidade ao pé da Serra da Estrela.

A ferrovia foi uma importante base para atrair empreendimentos privados, abrindo espaço para a instalação de indústrias na localidade, que só passou a ser considerada uma cidade em 02 de outubro de 1857, por meio de uma medida do Imperador Dom Pedro I.

Nesse contexto, a localidade se destacou na agricultura e tornou-se um importante eixo comercial relacionado especialmente ao transporte de ouro explorado na região de Minas Gerais e da produção de café, cultivado na região do Médio Vale do Paraíba, no interior do Rio de Janeiro. Além disso, no século XIX, indústrias têxteis, pautadas no modelo inglês e atraídas pela abundância de recursos hídricos na região, começaram a ser instaladas no município, principalmente nas localidades de Santo Aleixo, Centro e Pau-Grande.

Diante do crescimento econômico e da forte especulação imobiliária no Rio de Janeiro na década de 1940, Alves (2003) lembra que a Baixada Fluminense, em especial Magé, atraiu uma grande quantidade de imigrantes. No município, a população cresceu em torno de 423 % entre 1940 e 1950.

O município absorveu um grande quantitativo de imigrantes, porém não garantiu uma infraestrutura que acompanhasse este aumento populacional, resultando em uma ocupação territorial sem planejamento que expõe as faces de uma sociedade marcada pela profunda desigualdade social (ALVES, 2003).

Do final da década de 1970 – período de reestruturação do capitalismo global, como lembrado por Harvey (2005), marcado pela mudança de um modelo de produção fordista para a acumulação flexível – à década de 1980, as mudanças produtivas e, em particular, a intensa crise econômica ocorrida no Brasil, com impactos relevantes no Rio de Janeiro, levaram à falência uma grande parte das fábricas localizadas em Magé-RJ, resultando em um aumento expressivo no número de desempregados na localidade.

Figura 3 – Prédio da antiga Companhia Fiação e Tecelagem Bezerra de Mello



Fonte: arquivo pessoal, 2018.

Na foto acima, temos o retrato que se traduz como o espelho da degradação da economia industrial que marcou o município em parte do Século XX. A Fábrica de Tecedo Esther, que passou a pertencer ao grupo Othon Bezerra de Mello em 1941, dinamizou a

economia do distrito de Santo Aleixo e grande parte das atividades nas áreas de lazer, habitação – por meio da construção de vilas operárias pelos proprietários da Fábrica – e saúde. Hoje, o prédio onde se localizava a produção está abandonado.

3.1.1 Caracterização geral do município de Magé-RJ a partir de aspectos econômicos e sociais

Tabela 02 – Aspectos econômicos do município de Magé-RJ

Setor econômico	Valor adicionado bruto da atividade econômica em 2015	Ranking no estado do Rio de Janeiro /2015
Agropecuária	1,22 %	24
Indústria	10,72%	35
Administração pública	43,45%	15
Serviços	44,61%	26

Fonte: Tribunal de Contas do Estado – RJ. Disponível em <https://www.tce.rj.gov.br/estudos-socioeconomicos1>. Acesso: 12/08/2018.

A Tabela 02 permite observar que o município possui pouca diversificação na economia. Sua atividade econômica gira em torno do setor de serviços e da administração pública, que são importantes atividades de geração de emprego em Magé. No entanto, nem toda a massa de trabalhadores é absorvida por estas atividades, resultando em um quadro de grande concentração do trabalho informal e de desempregados.

Percebemos, a partir da realidade do município, que outras atividades econômicas não são incentivadas por meio de políticas públicas. A pesca, o turismo e a agricultura são negligenciados, apesar do município possuir potencial para o desenvolvimento destes setores. Entende-se que a falta de investimento e a infraestrutura precária são fortes obstáculos para a dinamização econômica (SILVA,2005).

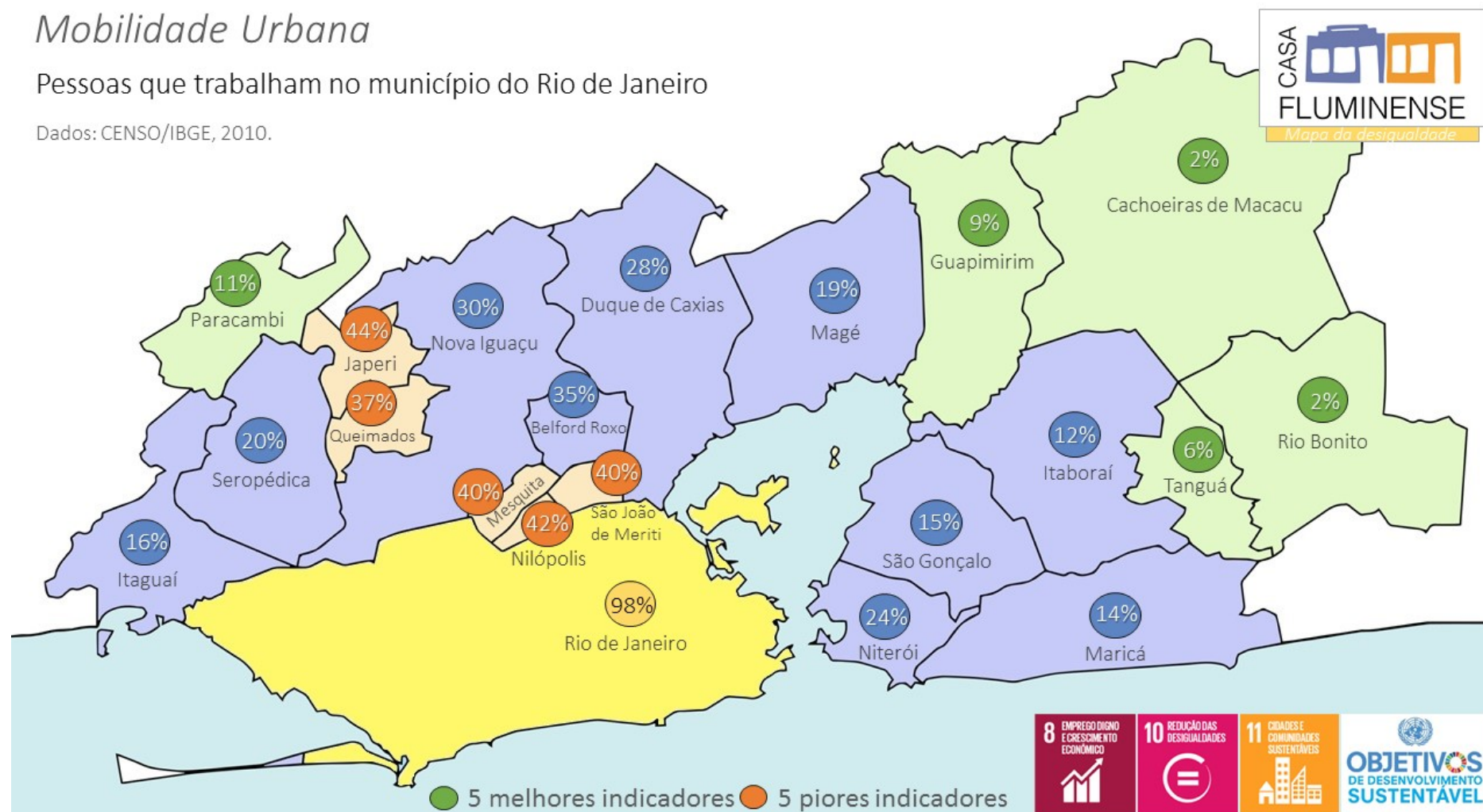
Outra característica marcante de Magé-RJ é que grande parte dos trabalhadores residentes no município se deslocam diariamente para trabalhar em outras cidades, principalmente no município do Rio de Janeiro. O mapa a seguir traz dados que elucidam essa realidade.

Figura 05 – Pessoas que trabalham no município do Rio de Janeiro

Mobilidade Urbana

Pessoas que trabalham no município do Rio de Janeiro

Dados: CENSO/IBGE, 2010.



Fonte: Casa Fluminense. Disponível em casafluminense.org.br/mapa-da-desigualdade/. Acesso: 05/06/2019.

O mapa possibilita observar que um grupo significativo de trabalhadores exerce suas atividades laborais fora do município em que reside. Seus números mostram que os trabalhadores procuram a capital fluminense para vender sua força de trabalho. Nesse sentido, os dados apresentados e a leitura de Silva (2005) nos permitem dizer que a pouca dinamização da economia, principalmente no setor industrial, explica este movimento característico de uma cidade marcada por um mercado de trabalho precário, algo que se reflete em vários municípios da Região Metropolitana.

Esse deslocamento diário de pessoas que saem de seus municípios para trabalhar no núcleo metropolitano, acaba compondo um cenário de

[...] relação mútua entre os municípios metropolitanos. Primeiramente, os municípios periféricos saldam as demandas habitacionais desenvolvidas pela metrópole, mas, por outro lado, os habitantes desses municípios realizam parte de suas atividades básicas no núcleo metropolitano (ALENCAR, 2014, p.22).

Nesse ambiente, há um quadro de composição da renda municipal complexo, que demonstra a desigualdade que o município enfrenta, como relacionado na tabela e mapa abaixo.

Tabela 03 - Domicílios particulares permanentes – renda domiciliar per capita

Renda domiciliar per capita	Número de domicílios	%
Até ¼ do salário mínimo	5.909	8,39%
Mais de ¼ a ½ salário mínimo	14.360	20,40%
Mais de ½ a 01 salário mínimo	23.956	34,03%
Mais de 01 a 02 salários mínimos	15.804	22,45%
Mais de 02 a 03 salários mínimos	3.694	5,25
Mais de 03 a 05 salários mínimos	2.013	2,86%
Mais de 05 salários mínimos	950	1,35
Sem rendimentos	3.703	5,26
TOTAL	70.389	100

Fonte: IBGE. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br> > município. Acesso: 12/09/2018.

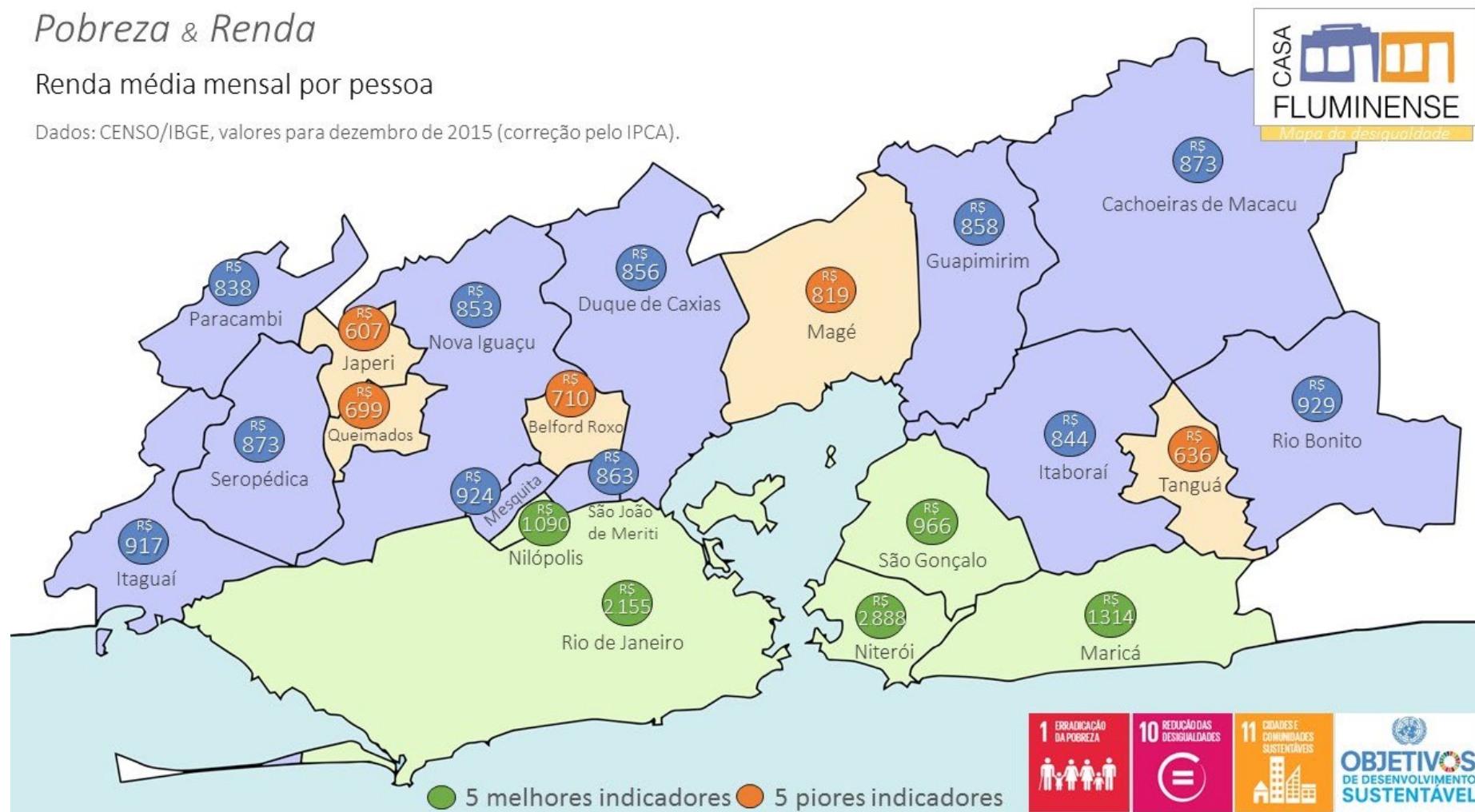
Com os dados detalhados na tabela acima, observamos um alto número de residências com renda *per capita* de até um salário mínimo ou sem renda. Desta forma, mesmo com uma renda *per capita* de R\$ 15.026,060, segundo dados do IBGE, compreendemos que a desigualdade é profunda, marcada por uma forte concentração da renda em uma pequena parcela da sociedade mageense. O mapa a seguir mostra o cenário metropolitano frente a essa questão.

Figura 06 - Renda média mensal por pessoa

Pobreza & Renda

Renda média mensal por pessoa

Dados: CENSO/IBGE, valores para dezembro de 2015 (correção pelo IPCA).



Fonte: Casa Fluminense. Disponível em casafluminense.org.br/mapa-da-desigualdade/. Acesso: 05/06/2019.

Além disso, ao trabalharmos com os dados apresentados no mapa de renda média mensal dos municípios da Região Metropolitana, compreendemos que o município de Magé-RJ, com uma renda mensal média de R\$ 819,00, possui um dos piores resultados frente à realidade de outros municípios, sobretudo em relação à capital e a Niterói, com rendas médias mensais de R\$ 2.155,00 e R\$ 2.888,00, respectivamente.

Na esteira dessa caracterização, por meio das informações do IBGE, identificamos que a maior parte da população de Magé-RJ está localizada na área urbana, com 94,7% do total, enquanto apenas 5,3% vivem na área rural. Além disso, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município é 0,709, bem abaixo da média do Estado do Rio de Janeiro, que é 0,778, segundo estudo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), divulgado em 2016.

A partir dos dados econômicos e de renda, compreendemos que o município apresenta grandes desafios a serem vencidos. No entanto, ao analisarmos os serviços sociais públicos, detectamos que Magé-RJ possui um quadro de expressiva insuficiência e precariedade de tais serviços (SILVA,2005)

Em termos educacionais, o município apresenta um total 55.714 matrículas em 2016 na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio, segundo dados do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ. A rede educacional municipal é responsável por 75 % do volume de matrículas no ensino fundamental em 2016, possuindo 109 unidades escolares.

Segundo o IBGE, a taxa de alfabetização do município é de 94,5% da população com 10 anos ou mais. Este valor é maior que o nacional, que fica em torno de 91 %; no entanto, é menor ao compararmos com municípios vizinhos, como Petrópolis (96,3%) e Duque de Caxias (95,3%).

Em relação à área da saúde, o município apresenta dois hospitais municipais e três postos avançados de saúde, porém os mesmos não possuem estrutura para receber casos mais complexos, pois não são equipados com Centros de Tratamento Intensivo e a população que necessita do SUS acaba ficando dependente do principal Hospital da Região, o Adão Pereira Nunes, localizado em Duque de Caxias – RJ, que não tem dado conta da demanda, já que também recebe pacientes de outros municípios, como de Guapimirim-RJ e do próprio município em que está situado. Esse hospital regional apresenta um quadro estrutural de precariedade complexo, que compromete diretamente o atendimento à população²⁰.

²⁰ A gravidade e permanência dessa situação tem motivado diversas matérias jornalísticas a respeito, como a matéria publicada no Jornal O Globo em 04/08/2013, segundo a qual “O Hospital Estadual Adão Pereira

Além disso, o município apresenta outras deficiências em termos de infraestrutura urbana, que detalharemos adiante, quando abordarmos os territórios de abrangência dos CRAS. Ressaltamos desde já, porém, que na questão do saneamento básico, outro elemento que envolve a saúde pública, o quadro municipal, desafiador, expressa um aspecto estrutural da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, na qual observamos uma cobertura de acesso ao serviço melhor estruturada apenas em 3 dos seus 21 municípios, dois dos quais compõem o que poderíamos considerar o núcleo metropolitano ampliado constituído pela capital e por Niterói, antiga capital do Estado, conforme detalhado na tabela abaixo.

Tabela 04 – Dados sobre o acesso à saneamento básico nos municípios da RMRJ

Municípios	Acesso à saneamento básico em % -2014
Rio de Janeiro	83
Niterói	93
São Gonçalo	39
Magé	42
Duque de Caxias	44
Japeri	40
Queimados	41
Maricá	12
Nilópolis	99
Mesquita	44
São João de Meriti	49
Itaboraí	42
Paracambi	46
Seropédica	33
Guapimirim	Dado não divulgado pelo SNIS
Itaguaí	39
Tanguá	31
Rio Bonito	Dado não divulgado pelo SNIS
Belford Roxo	41
Nova Iguaçu	45
Cachoeiras de Macacu	57
TOTAL	100

Fonte: Casa Fluminense. Disponível em casafluminense.org.br. Acesso: 04/05/2019.

A não divulgação de alguns dados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) não compromete o entendimento de que a RMRJ apresenta um quadro de forte de desigualdade ao compararmos a capital e os municípios da periferia metropolitana sob a questão do saneamento básico. Nos territórios de abrangência dos CRAS, visitados ao

Nunes, em Duque de Caxias-RJ, recebe pacientes de municípios da Região concretizando uma grande demanda que ultrapassa a capacidade de atendimento e nos últimos anos a situação se agravou por conta da crise econômica que o Estado do Rio de Janeiro atravessou nos anos de 2016 e 2017”. Disponível em <https://blogs.oglobo.globo.com/blog-emergencia/post/com-pacientes-nos-corredores-saracuruna-ve-crise-se-agravar-505594.html>. Acesso: 09/08/2019.

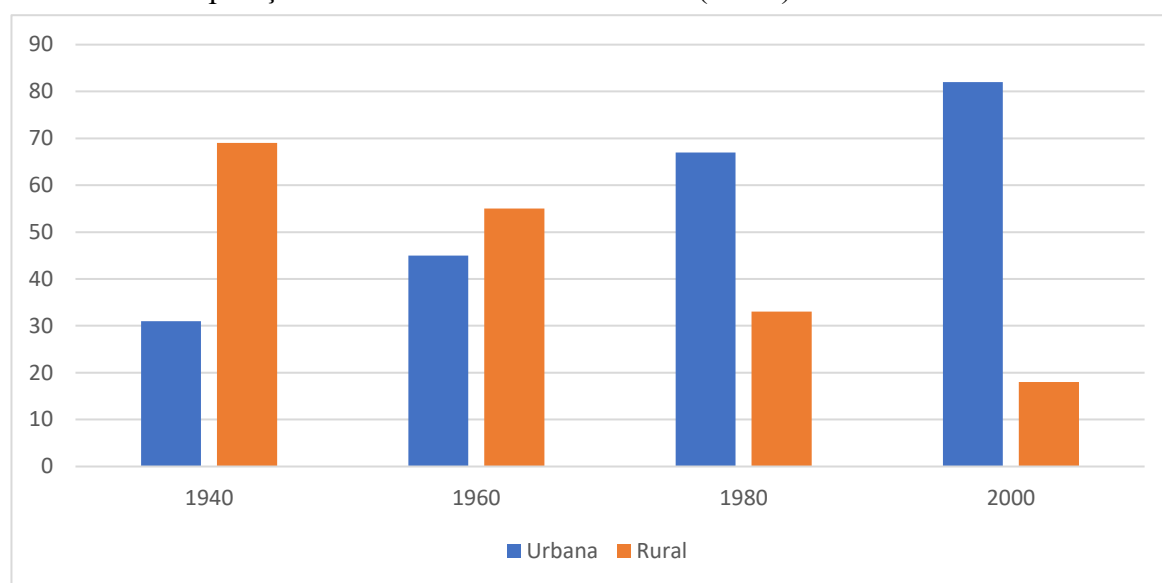
longo da pesquisa, percebe-se que os bairros em Magé possuem uma infraestrutura urbana precária e o acesso à água potável e ao tratamento de esgoto são questões desafiadoras que têm implicações diretas na qualidade de vida da população. Através dos dados, compreende-se uma realidade semelhante em municípios da região e os indicadores mais avançados no Rio de Janeiro e em Niterói, que possuem particularidades históricas pela condição de capital de uma Unidade da Federação usufruída até hoje, pelo primeiro, e até a década de 1970, pelo segundo.

3.2 A realidade metropolitana na qual o município de Magé-RJ está inserido

Partindo dos dados apresentados sobre o município de Magé-RJ, surge a necessidade de buscarmos entender melhor o processo de ocupação e desenvolvimento da RMRJ, pois o que observamos, em um primeiro momento, é a profunda desigualdade em termos de renda, capacidade produtiva e outros serviços elementares entre os municípios periféricos da Região Metropolitana, caso de Magé-RJ, comparados aos territórios municipais que compõem o núcleo metropolitano, caso da capital fluminense e de Niterói.

Como já mencionamos neste texto, parte do século XX no Brasil foi marcada por um ambiente de industrialização e modernização das bases econômicas do país. Há nesse contexto uma expansão forte da população considerada urbana, sobretudo a partir da década de 1960, como mostram os dados presentes no Gráfico 04.

Gráfico 04 – População considerada urbana no Brasil (em %)



Fonte: IBGE. Disponível em <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>. Acesso: 07/07/2019.

O gráfico traz dados que elucidam a mudança no perfil da população brasileira a partir da década de 1960, período em que o projeto de construção de um país urbano e industrial, iniciado no contexto varguista a partir da década de 1930, se solidifica. Houve nessa época a expansão dos centros urbanos e com esse processo vieram os novos desafios relativos ao âmbito social (YAZBEK, 2014).

É a partir da década de 1960, marcada pelo crescimento da população urbana, que o debate sobre desenvolvimento regional passa a fazer parte da agenda pública, inclusive, como estratégia de desenvolvimento em um ambiente de forte atuação do Estado no âmbito das relações econômicas (LECIONI, 2008).

Lecioni (2008) entende que, no período desenvolvimentista, o Brasil passou a ter uma economia pautada fortemente na indústria, com uma população predominantemente urbana, e com a Constituição de 1967, diferentemente do texto constitucional de 1946, o governo central passou a orientar as “políticas de desenvolvimento, inclusive urbanas e regionais” (LECIONI, 2008, p. 42).

No período ditatorial (1964-1985), o planejamento urbano e regional passou a ser uma política de Estado e vários organismos governamentais foram criados com a intenção de atuar nesse campo. Lecioni (2008) lembra de alguns deles, como:

- a) Secretaria Federal da Habitação e do Urbanismo: criada em 1964, tinha como objetivo a formulação de políticas urbanas para as grandes cidades, inclusive sendo um organismo financiador dessas ações;
- b) Banco Nacional de Habitação – BNH: criado em 1964 e foi um banco que financiou a construção de habitações;
- c) Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE: foi criada em 1959, porém passou por mudanças na ditadura e ficou voltada para atuar na descentralização econômica do país, com o objetivo de alavancar o desenvolvimento do Nordeste.

As mudanças na SUDENE se deram em um ambiente de formulação de planos nacionais de desenvolvimento, que procuraram delinear uma política urbana “voltada para o equacionamento dos transportes, saneamento e habitação” e promover

a descentralização econômica frente a uma realidade que apresentava extrema concentração das atividades industriais no sudeste do território brasileiro. A busca pela descentralização econômica tinha como objetivo não só alavancar o desenvolvimento do Nordeste mas, também, intensificar a ocupação territorial do Centro-Oeste e da Amazônia, que apresentavam baixa densidade populacional e pequena participação na riqueza gerada (LECIONI, 2008, p.43).

Lecioni (2008) lembra que, nesse ambiente de defesa do planejamento e do desenvolvimento regionais, começou, em 1973, a criação das regiões metropolitanas no Brasil, ou seja, foi em um contexto de centralismo político que o processo de metropolização do ponto de vista normativo começou a ser implementado, primeiramente em Belém, Belo Horizonte, Fortaleza, Salvador, Recife, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. Um ano depois, com a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, foi criada a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, foco de nosso debate.

No processo normatizado de metropolização a partir de 1973, fica evidente uma tentativa de delegar à escala regional funções públicas de interesse comum, incluindo, nesse ponto, políticas públicas fundamentais para o desenvolvimento social. No caso do Rio de Janeiro, entre as décadas de 1940 e 1970, houve uma forte ocupação dos municípios que se localizam próximos ao núcleo metropolitano, que é a cidade do Rio de Janeiro, e tal processo se deu sem uma agenda de desenvolvimento que integrasse as diferentes administrações locais.

Portanto, para entendermos melhor o processo de formação da RMRJ, que impacta diretamente as condições sociais em Magé-RJ, recorremos a Oliveira (2008), que apresenta um quadro com informações importantes sobre a ocupação territorial do estado do Rio de Janeiro. A partir dos detalhes trazidos pelo o autor, compreendemos que os grandes investimentos em termos de industrialização se deram no núcleo da metrópole do Rio de Janeiro, que é a capital fluminense. Segundo o autor, a concentração de investimentos na cidade do Rio de Janeiro, ao longo do século XX, deveu-se ao fato de que a mesma abrigou, em um primeiro momento, a capital da Colônia e do Império e, posteriormente, na República, foi o Distrito Federal, o que acabou resultando em um modelo de desenvolvimento

[...] fortemente dependente das ações do governo central. Isso implicou dois fatos conjugados: o governo central, em suas diferentes formas, tornou-se um dos mais importantes demandantes das empresas da cidade e, ao mesmo tempo, o maior investidor produtivo em setores estratégicos para a economia do país e do estado. A cidade de Niterói, como capital do antigo estado do Rio de Janeiro, também sofreu a influência direta da proximidade da estrutura patrocinada pelos governos centrais (OLIVEIRA,2008,p.58).

Mesmo após a fusão da antiga cidade/Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro, o que vem sendo percebido é que a produção do espaço metropolitano nesse estado é marcada por uma intensa fragmentação de políticas e diretrizes voltadas para a ocupação e desenvolvimento territorial (OLIVEIRA,2008).

Assim, todo o dinamismo econômico da RMRJ é influenciado e subordinado ao núcleo metropolitano. Diferentemente de São Paulo, que investiu no chamado ABC Paulista,

o que resultou em uma forte estrutura produtiva, no estado do Rio de Janeiro se observa um fenômeno contrário, marcado por grande deficiência da estrutura produtiva, sobretudo na periferia metropolitana (OSORIO, RABELO e VERSIANI, 2016).

Isto corrobora a observação de Santos (2009), a respeito das metrópoles nos países de capitalismo periférico, que acabam concentrando fortemente as estruturas econômicas e apresentando um cenário de indicadores sociais mais avançados do que os municípios próximos ao núcleo metropolitano, concretizando uma produção desigual do espaço urbano.

A partir do relatório “Centralidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro”, Osorio, Rabelo e Versani (2016) realizaram um estudo que aponta a deficiência em termos de infraestrutura, indicadores sociais e econômicos dos municípios da RMRJ, que são inferiores aos indicadores de municípios de 50 mil habitantes ou mais localizados nas áreas metropolitanas de Belo Horizonte e São Paulo²¹.

Esse quadro de precariedade estrutural e de ausência de estratégias de um planejamento que integre os municípios, no Estado do Rio, deve-se a alguns motivos, além da questão histórica da existência de duas unidades federativas que se fundiram na década de 1970. Com base nos autores aqui utilizados, destacamos três pontos importantes:

- a) Osorio, Rabelo e Versani (2016) lembram que a RMRJ é marcada por uma lógica clientelista intensa, que se perpetua através das próprias condições sociais e econômicas dos municípios;
- b) devido à ausência ou insuficiência de infraestrutura, os municípios da periferia metropolitana possuem grande dificuldade de atração de atividades produtivas e esse fator acaba implicando pouca capacidade de geração de receita municipal (OSORIO, RABELO e VERSIANI, 2016);
- c) Algebaile e Oliveira (2019) compreendem que o federalismo desenhado pela Constituição de 1988, apresentado anteriormente neste texto, acaba fomentando uma lógica que limita a capacidade de integração entre os municípios em prol de um projeto de desenvolvimento regional. Entre outros aspectos, o texto constitucional garante formas remuneratórias para prefeitos e vereadores em uma lógica de compensação²² para tarefas que deveriam ser um

²¹ Osorio, Rabelo e Versani (2016) nos mostram, a partir de dados da Secretaria de Trabalho vinculada ao Ministério da Economia, que em uma relação de 59 municípios das regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, nenhum dos 28 primeiros são da RMRJ em termos de emprego industrial formal em relação ao total da população de cada município da periferia metropolitana. A título de comparação, observamos que em 2014 Cajamar-SP possuía 19,2% da população empregada na indústria, em Nova Lima-MG, esse valor era de 13,4%. No caso carioca, o melhor resultado foi de Duque de Caxias-RJ, com apenas 4,3%

²² Segundo Algebaile e Oliveira (2019) na Constituição Federal anterior a de 1988 as lideranças políticas locais eram remuneradas apenas em municípios com população a partir de 300 mil habitantes. Através do atual

exercício cidadão de fiscalização. Essa questão acaba levando à organização de arranjos políticos locais voltados para o fortalecimento dos grupos centrais que pertencem às classes dominantes locais.

Os pontos acima colocados, ainda que abarquem questões para além da realidade municipal, são fundamentais para balizar a análise local de uma política social importante como a da assistência. Eles possibilitam destacar tanto a composição econômico social desigual quanto as debilidades político-institucionais que legam aos municípios periféricos da Região Metropolitana um quadro de grandes demandas e profundas limitações em relação à realização das políticas sociais. Nesse sentido, é preciso compreender que a assistência social, como campo de atuação do Estado, deve fazer parte de uma agenda voltada para a totalidade da RMRJ com a intenção de garantir um conjunto de serviços de interesse comum aos municípios e até mesmo se constituir como um mecanismo de troca de experiências entre técnicos que atuam nas políticas setoriais, algo mencionado nas entrevistas que realizamos e que abordaremos no capítulo 04. Antes, porém, concentraremos a nossa análise na caracterização geral do SUAS em Magé-RJ.

3.3 O SUAS no município de Magé-RJ: aspectos gerais da implantação

A PNAS-2004 nos faz compreender que o Brasil, historicamente, carrega a marca de ser um país com os maiores índices de desigualdade do mundo, e esta situação se concretiza nos bairros e distritos das cidades permeados por condições desiguais de vida, como podemos observar a partir da realidade de Magé-RJ.

Diante deste cenário marcado por profunda desigualdade, a LOAS acabou fomentando as discussões sobre a assistência social a partir de 1995, em Magé-RJ, ano em que foi realizada a I Conferência Municipal de Assistência Social, na qual se reuniram representantes do governo, entidades filantrópicas, profissionais da área social e associações de moradores.

A partir dessa Conferência, foi delimitada a criação do Conselho Municipal da Assistência Social – CMAS, que começou a entrar em operação em 1996, após um período de resistência do poder público municipal. Assim, compreendemos a presença de uma marca histórica do município em não reconhecer a importância da participação popular em termos de democratização da administração pública.

texto constitucional, vereadores de municípios com até 10 mil habitantes recebem 20% da remuneração de um Deputado Estadual, até chegar a 75% da remuneração de deputados para cidades com mais de 500 mil habitantes.

Essas resistências estão vinculadas a própria cultura política e administrativa do município marcada na negação em termos de participação dos cidadãos nas decisões no âmbito da esfera pública, além das próprias marcas do clientelismo e patrimonialismo presente no âmbito da assistência social, que naquele momento vinha passando por redefinições frente a garantia constitucional de definir a assistência como um direito e dever do Estado.

Porém, mesmo diante dos limites impostos, chama a atenção a importância da Conferência no sentido de fomentar a reflexão sobre o papel que a assistência social passa a ter a partir do texto constitucional de 1988, deixando de carregar a ideia de ser um instrumento de “favor” e “caridade” e passando a compor o quadro de direitos que devam ser assegurados pelo Estado.

A implantação do SUAS exigiu todo um debate no âmbito da gestão municipal sobre as novas estratégias presentes no conjunto normativo da PNAS-2004. A organização de um modelo pautado na descentralização política e administrativa, tanto em termos de relações entre ente federados, quando dentro do território municipal, e a ação intersetorial, demandaram uma nova compreensão sobre a operacionalização de uma política pública que deva levar em conta toda a dinâmica e especificidades dos territórios de abrangência das bases institucionais do Sistema²³.

Apesar das resistências iniciais da administração pública municipal de levar para o debate amplo com a sociedade os sentidos da assistência social como um direito – sobretudo após a LOAS em 1993, como já mencionado neste texto –, a partir de 2001, com a realização da II CMAS, sob o governo do PSDB no município, a assistência social passa a ser alvo de maior interesse por parte da gestão pública.

O não reconhecimento da assistência social como uma política está relacionada com as práticas políticas históricas desenvolvidas no município, marcadas pelo modo personalista dos gestores, a partir de interesses que contrariam os princípios de uma gestão pública. Portanto, com a II CMAS e a troca do governo em 2001, as entidades da sociedade civil conseguiram se reorganizar e estabelecer um espaço de comunicação mais amplo com a gestão municipal da assistência social.

Nesse período, foi criada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social (SMDAS), que passou a contar com quadros técnicos, efetivos, aprovados em concurso

²³ Andrade, 2009, Alves e Koga, 2010.

público, como assistentes sociais, auxiliares administrativos, entre outros profissionais, além de contar com uma estrutura própria, anteriormente inexistentes.

No caminhar desse período, mais precisamente no final do ano de 2004, após o lançamento da PNAS - 2004, o município começou a se mobilizar em torno da implantação da nova arquitetura institucional que vinha sendo desenhada a partir daquele ano, tendo como principais desafios as relações entre as diferentes esferas de governo, o rompimento com práticas políticas de caráter centralizador e a falta de uma integração entre a SMDAS e outras pastas responsáveis por importantes políticas públicas.

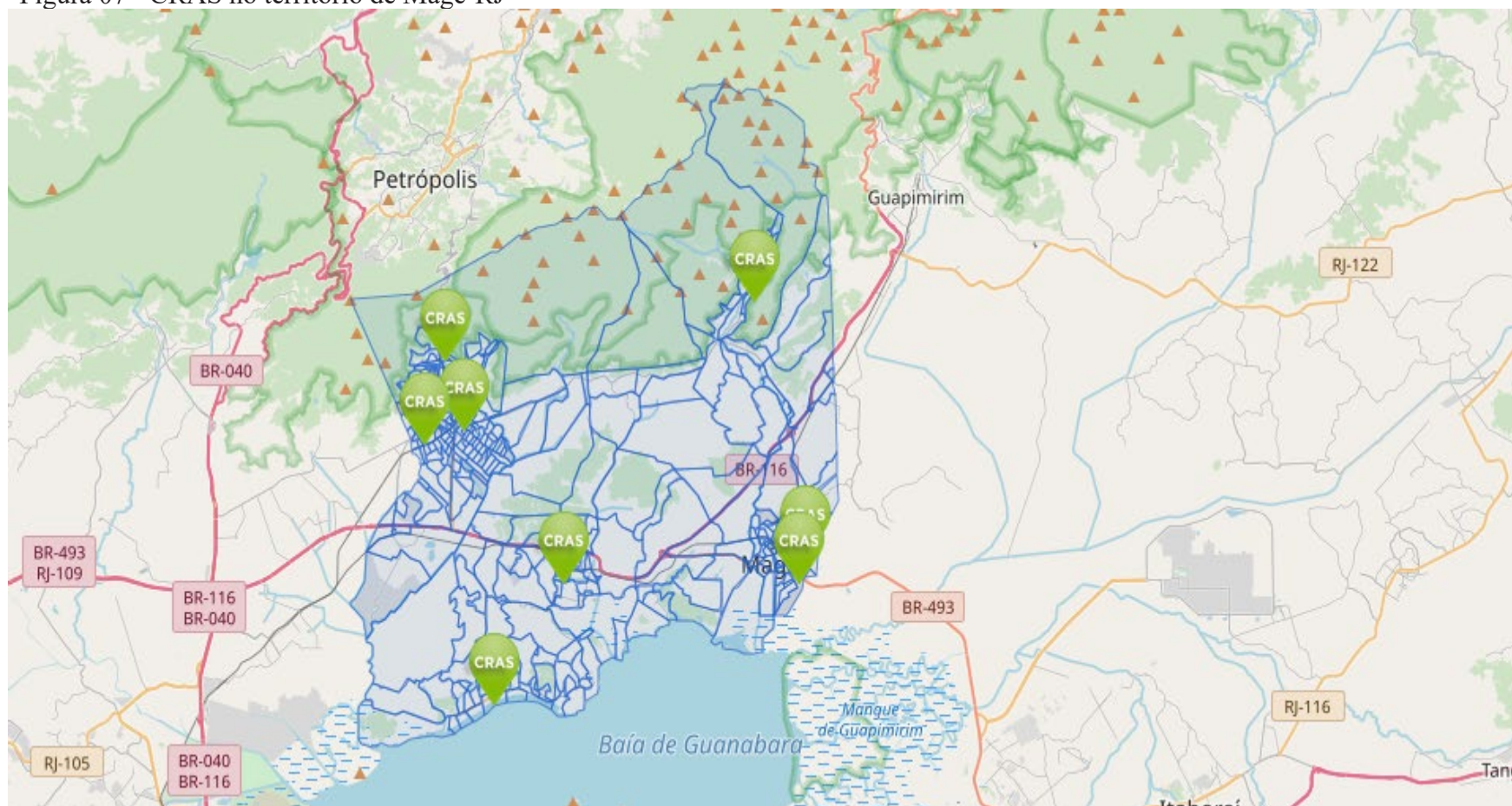
Em 2005, assume um novo governo do MDB e transforma a SMDAS em Secretaria da Ação Social. Com a tarefa de implementar as novas diretrizes da PNAS-2004, começa nesse período a organização das bases institucionais do SUAS, sobretudo, num primeiro momento, a instalação dos CRAS.

No entanto, a implantação dos CRAS se deu a partir da reprodução de marcas históricas da política local, como a não realização de concurso público para atender os novos equipamentos, a reutilização de prédios com condições precárias de funcionamento e sérias dificuldades de diálogo com as entidades da sociedade civil e também com os usuários dos serviços ofertados pelas bases institucionais.

Em 2012, com a eleição de um novo Prefeito, a Secretaria de Ação Social foi reestruturada e passou a se chamar Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH). No caminhar dessas mudanças, foi realizado um concurso público, em que foram convocados mais de 200 agentes administrativos, 40 assistentes sociais e 22 psicólogos. Grande parte desses profissionais foram destinados as bases institucionais do SUAS, o que possibilitou reforçar a implantação dos CRAS e CREAS no município.

Atualmente, com um orçamento municipal de R\$ 11.442.500,00 destinado no último ano à SMASDH, o município, considerado de grande porte, possui 01 CREAS, localizado na região central da cidade, e 08 bases dos CRAS, conforme disposto na imagem seguinte.

Figura 07 - CRAS no território de Magé-RJ



Fonte: Mapas estratégicos para políticas de cidadania. Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mops/>. Acesso: 12/08/2018

Ainda sobre os CRAS e CREAS, em Magé eles se mostram como bases de ações que se organizam com intencionalidades específicas, sendo “um objeto geográfico implantado pelo Estado em territórios previamente identificados” (MELAZZO e MAGALDI, 2013, p. 9). No quadro abaixo, relacionamos os bairros localizados nos territórios de abrangência dos CRAS.

Quadro 04 - Abrangência territorial dos CRAS no município

CRAS	Abrangência Territorial dos CRAS
Magé I (Vila Nova)	Bela Floresta, Vila Nova, Catolândia, Maria Conga, Mundo Novo, Magemirim, Nova Marilha, e Jororó.
Magé II (Barbuda)	Barbuda, Canal, Centro, Lagoa, Vila Esperança Parque Azul, Parque Iriri Parque Boneville, Piedade, BNH, Roncador e Vila Olímpia.
Vila Inhomirim I (Piabetá)	Vila Piabetá, Maurimarcia, Meia Noite, Ponte Preta, Parque Estrela, Vila Recreio, Jardim Novo Horizonte, Parque Humaitá, Parque Paranhos, Parque Santana, Vila Carvalho, Bongaba, Beco do Saci e Buraco da Onça.
Suruí	Partido, Matinha, Barro Vermelho, Barão de Iriri e Santa Dalila.
Guia de Pacobaíba (Mauá)	Cantinho da Vovó, Ipiranga, Jardim da Paz, Figueira, Imperador, Olaria, Anil, São Francisco, Itinga, Goia, Leque Azul, Cidade Naval e São Lourenço.
Santo Aleixo	Andorinhas, Pau a Pique, Vila Operária, Poço Escuro, BNH, Jardim Esmeralda, Gandé, Cachoeirinha, Capela, Conceição e Cacheira Grande.
Vila Inhomirim III	Fragoso, Ilha, Parque Caçula, Buraco da Onça, Jardim Novo Horizonte, Jardim Nazareno, Vila Serrana e Parque Sayonara.
Vila Inhomirim II	Pau Grande, Raiz da Serra, Meio da Serra, Parque de Fragoso.

Fonte: Relatório Plurianual da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos de Magé -RJ.

Com esta organização das bases do CRAS no município, como apontamos em Silva e Algebaile (2018), entendemos que a partir de 2005 o Estado se torna presente nos territórios com novos equipamentos públicos voltados para responder às expressões da questão social de uma sociedade marcada por profundas desigualdades.

O quadro a seguir foi construído a partir de informações sobre os CRAS e os territórios de abrangência do SUAS, marcados por um cenário de intensa deficiência de infraestrutura urbana.

Quadro 05 – Informações sobre os CRAS e seus territórios de abrangência

CRAS	Condição do imóvel	Informações sobre os territórios de abrangência de cada CRAS
Magé I	Cedido – era o prédio do Colégio Estadual Padre Anchieta	• É marcado por problemas de habitação e saneamento básico, pois a expansão dos bairros se deu sem um adequado planejamento por parte do poder público municipal; • Há elevado índice de criminalidade, permeado por disputas entre facções criminosas.
Vila Inhomirim III (Parque Caçula)	Alugado	• Determinadas áreas estão localizadas na divisa com o município de Duque de Caxias; • Possui desafios em termos de habitação e mobilidade urbana, pois observam-se precárias condições de moradia e em determinados locais há deficiência na prestação de serviços de transporte público. • A questão da violência vinculada ao tráfico de drogas é um outro ponto importante de levarmos em conta.
Vila Inhomirim I (Piabetá)	Próprio	• Abarca bairros localizados próximos ao centro do 6º distrito de Magé-RJ; • Há facilidades em termos de acesso, pois fica localizado em uma área que conta com várias linhas de ônibus; • Os bairros localizados no território de abrangência são marcados por precárias condições de habitação e de segurança pública.
Santo Aleixo	Alugado – estrutura reaproveitada de um antigo Posto de Saúde da Família (PSF)	• Possui como desafio a questão habitacional, sobretudo em relação à ocupação de encostas, pois a área possui um relevo com pequenos morros; • O CRAS fica localizado na região central do 2º distrito de Magé, portanto acaba sendo considerado de fácil acesso.
Guia de Pacobaíba (Mauá)	Próprio	• Possui bairros com precárias condições de habitação, saneamento básico e mobilidade urbana; • Há um histórico de criminalidade vinculada ao tráfico de drogas.
Vila Inhomirim II	Próprio – estrutura reaproveitada de um antigo Posto de saúde da Família (PSF).	• Há um histórico de problemas relacionados à habitação e saneamento básico; • A violência urbana é um desafio presente nos bairros.
Suruí	Alugado	• Precárias condições de saneamento básico e moradia; • Muitos bairros não são atendidos por linhas de ônibus do sistema municipal de transporte público.
Magé II (Barbuda)	Alugado	• Precárias condições de saneamento básico, com histórico de alagamento em períodos de fortes chuvas; • Muitos bairros não são atendidos por linhas de ônibus do sistema de transporte público municipal; • A segurança pública é um outro desafio cotidiano presente nos bairros.

Fonte: Informações levantadas a partir da pesquisa de campo e no Censo Suas, 2017.

Ao analisarmos as informações acima, observamos que a rede de bases institucionais que forma o SUAS, ainda em expansão, envolve CRAS e CREAS instalados em espaços

alugados ou cedidos, implicando uma situação constante de troca de endereços e ocupação de espaços não adequados. Esta questão reforça o que Lima (2016) aponta sobre a necessidade de o poder público criar condições estruturais efetivas com o objetivo de retirar a assistência social da posição marginalizada em relação a outras políticas setoriais e garantir sua efetividade enquanto política pública integrada ao quadro de direitos voltados para os cidadãos.

Outra questão que deve ser apontada é com relação às condições de vida das populações nos territórios de abrangência dos CRAS, marcadas pela precariedade de serviços elementares no âmbito da vida coletiva. Desta forma, Couto et al. (2017) chamam a atenção para a lógica da produção social no âmbito da sociedade capitalista, que reproduz espacialmente uma sociedade marcada por profunda desigualdade social, característica do capitalismo, como apontado por Castel (1998).

Assim, os territórios de abrangência do SUAS acabam se constituindo como

[...] espaços sociais especialmente produzidos para abrigarem precariamente a população que não consegue acessar, através do *mercado*, um pedaço de chão urbanizado e mais próximo dos equipamentos e serviços públicos existentes na cidade (COUTO et al., 2017, p.252).

Portanto, a partir das primeiras informações levantadas neste trabalho sobre a realidade municipal, fica evidente a necessidade de apresentar um quadro analítico mais profundo, que nos possibilite compreender, de forma mais ampliada, as especificidades assumidas pela implantação do SUAS na esfera municipal, dando ênfase às ações político-administrativas existentes na operacionalização de políticas sociais, visto que práticas históricas do município em estudo podem se constituir como limites para a organização do Sistema, em particular no que diz respeito ao desenvolvimento das ações do SUAS na perspectiva da descentralização e intersetorialidade, e também podem refletir tensões e desafios presentes na implantação do Sistema em outras realidades locais brasileiras, questões que serão foco de análise no próximo capítulo.

4 DESCENTRALIZAÇÃO E INTERSETORIALIDADE NO ÂMBITO DO SUAS: QUESTÕES A PARTIR DA REALIDADE DE MAGÉ-RJ

Nesta parte do texto, as questões relacionadas à descentralização e à intersectorialidade no âmbito do SUAS são estudadas a partir de informações levantadas em visitas aos territórios de abrangência das bases institucionais, pesquisa documental, levantamento bibliográfico e, como recurso complementar, entrevistas semiestruturadas.

Sobre as entrevistas, é necessário apresentar alguns esclarecimentos. O município de Magé-RJ possui um número elevado de bases institucionais do SUAS e que estão presentes em territórios com dinâmicas socioespaciais distintas, portanto foi necessário realizar as entrevistas com profissionais da assistência de diferentes distritos.

Nessas entrevistas, demos ênfase aos pontos que se constituem como centrais na dissertação, que é traçar um quadro geral dos desafios e tensões presentes no âmbito da implantação do SUAS a partir das estratégias de descentralização e intersectorialidade. Destacamos, no entanto, que as informações levantadas sobre o município em questão são correlacionadas com o referencial teórico selecionado, muito dele constituído por estudos sobre outras áreas de implantação do SUAS.

Os profissionais entrevistados são assistentes sociais que atuam diretamente nas bases institucionais do SUAS. Inicialmente, a ideia era realizar um número maior de entrevistas. Mas diante da recusa de alguns profissionais e da dificuldade de ter acesso a espaços da estrutura governamental municipal, foi necessário realizar mudanças nesses planos iniciais.

Entendemos, porém, que as alterações não comprometeram os resultados da pesquisa, pois, como mencionado anteriormente, a entrevista, nesta dissertação, é um recurso complementar e não se apresenta com o objetivo de ser uma fonte de amostragem quantitativa. As entrevistas cumpriram um papel de esclarecer e mesmo ilustrar as informações levantadas a partir da pesquisa documental e bibliográfica, e das visitas aos espaços do SUAS no município, incluindo, assim, o contato que tivemos com as dinâmicas de cada território de abrangência das bases institucionais do Sistema.

Portanto, antes de entrarmos no conteúdo das entrevistas, traçamos um perfil dos profissionais que se propuseram participar:

- a) escolha dos profissionais: foram realizadas seis entrevistas e nesse sentido, com o objetivo de contemplar o máximo possível uma visão mais abrangente do município, contamos com um servidor de Magé (1º distrito), um de Santo Aleixo, um de Suruí, um de Guia de Pacobaíba e dois de Vila

Inhomirim. Ressaltamos que os números distintos em relação aos profissionais entrevistados por localidade se dão pelo contingente populacional de cada distrito.

- b) formação acadêmica: ao perguntarmos sobre a formação acadêmica dos entrevistados, os mesmos relataram que são graduados em serviço social, dois realizam cursos de especialização na área em que atuam e um profissional respondeu que está cursando o mestrado.
- c) experiência de atuação no SUAS: os entrevistados responderam sobre o tempo que atuam na assistência social, mais especificamente na estrutura do SUAS. O profissional que atua há menos tempo nesse campo do Estado está há dois anos em atividade e o servidor que atua por mais tempo começou há nove anos. É importante esclarecer que no grupo existem profissionais que atuam em Magé recentemente, mas começaram em outros municípios e há casos em que o assistente social atua em mais de um município, o que acabou se mostrando um elemento importante para a pesquisa, pois foi possível, ainda que de forma breve, realizar um quadro comparativo com outras realidades municipais.

Porém, antes de abordarmos os pontos principais sobre as duas categorias analisadas neste trabalho – descentralização e intersetorialidade –, torna-se fundamental trazer para o debate a visão que os profissionais que atuam no SUAS possuem sobre a organização do Sistema.

4.1 O SUAS para os profissionais que atuam no Sistema

A partir de nossa análise em curso, a formação do SUAS através da PNAS/2004 acabou cristalizando o conjunto de intenções proposto tanto na C.F. de 1988 quanto na LOAS/ 1993, que tornaram a assistência social um direito público.

Nesse sentido, mesmo esta pesquisa não tendo o objetivo de analisar as relações de trabalho desenvolvidas no âmbito do SUAS, consideramos importante, ainda que de forma breve, levantar algumas questões que se alteraram em um campo de atuação do Estado que historicamente é marcado pela filantropia e assistencialismo, e entendemos que a compreensão do universo de trabalho no âmbito do Sistema torna-se algo importante e central no que tange à descentralização e intersetorialidade, pois afeta diretamente a capacidade de atuar a partir dessas estratégias norteadoras do Sistema.

Nas entrevistas semiestruturadas realizadas com assistentes sociais, indagamos sobre a importância da organização do SUAS para esse campo de atuação pública. Apesar de se tratar de profissionais que só começam a atuar no SUAS após a instituição da PNAS/2004, observamos que os mesmos reconhecem mudanças significativas, como disposto nas respostas abaixo destacadas:

O SUAS trouxe mudanças, como a criação do CRAS e do CREAS, porém ainda há no Sistema um grande número de profissionais contratados, resultando em uma grande rotatividade de servidores. Porém, de positivo, acho que é mais uma estrutura pública próxima aos cidadãos (Profissional V).

A minha visão sobre é que o mesmo contribui para a oferta qualificada de serviços socioassistenciais orientada pelo planejamento e ordenamento do território de acordo com a necessidade da população e seguindo os padrões nacionalmente definidos, notadamente no que diz respeito à integralidade, complementariedade e intersetorialidade (Profissional J).

A criação do SUAS foi um importante passo para organizar um campo de atuação do Estado que sempre esteve esquecido, ficando subordinado exclusivamente a programas sociais não articulados. Mesmo que muitos desses programas ainda permaneçam existindo, hoje a assistência social tem um Sistema estruturado e com equipamentos públicos próprios, agora muita coisa precisa melhorar, principalmente nossa estrutura de trabalho (Profissional D).

O SUAS tem muitos desafios que precisam ser superados. Nós que trabalhamos nos CRAS temos muitas dificuldades de atender tudo que almejamos, principalmente por conta da ausência de servidores e das mudanças de servidores de forma constante, o que acaba impactando o trabalho. Mas por um outro lado é um Sistema que organizou nossa área e traz para o debate questões importantes como a intersetorialidade e o olhar sobre as dificuldades que essas pessoas passam nos territórios. Estamos mais perto dessas realidades, porém nem sempre temos instrumentos adequados para intervir (Profissional A).

Destacamos essas respostas por entendermos que trazem importantes elementos de análise que dialogam com as fontes levantadas para este texto. Percebemos que em todas as falas há um consenso de que a criação do SUAS trouxe mudanças significativas para a área da assistência. Apesar dos profissionais não terem atuado em um período anterior ao SUAS, percebe-se que os mesmos possuem algum conhecimento sobre o quadro passado, seja por sua experiência familiar e social, seja por processos formativos e/ou por diálogos construídos com trabalhadores que atuam há mais tempo na assistência social.

É interessante correlacionar essas respostas com as questões postas por Aguiar (2015), que, ao sintetizar em sua pesquisa os elementos mencionados pelos profissionais da assistência social, compreende que o SUAS organiza de forma técnica um setor marcado pela desprofissionalização e dispersão dos trabalhadores, pois acaba estabelecendo

[...] parâmetros gerais para a gestão do trabalho a ser implementada na área da assistência social, englobando todos os trabalhadores do SUAS, órgãos gestores e

executores de ações, serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social. (AGUIAR, 2015, p.07)

Tanto Aguiar (2015) quanto Silva e Algebaile (2018) entendem que a organização de um Sistema da área da assistência social passou a exigir do poder público a ampliação do quadro de trabalhadores em diversos segmentos da política pública, desde a gestão até a operacionalização nas diferentes esferas governamentais, representando, portanto, a criação de uma nova força social²⁴, resultante de um processo marcado por lutas entre forças instituídas consideradas dominantes e outros grupos sociais.

Durante as entrevistas realizadas no âmbito desta pesquisa, percebe-se claramente que a questão da precariedade das condições e das relações de trabalho é um desafio no âmbito do SUAS. No município de Magé-RJ, o último concurso público realizado foi em 2012 e chegou a convocar 40 assistentes sociais. Porém nem todo esse grupo foi dirigido ao SUAS, e uma grande parte, com o tempo, acabou se desligando do quadro de servidores, o que, somando-se às aposentadorias²⁵ de servidores que atuavam há mais tempo e à ampliação da demanda efetiva (já que a implantação do sistema tende a gerar uma gradual ampliação da busca efetiva dos seus serviços, por parte dos segmentos populacionais que potencialmente constituem seu público alvo e de outras instituições), acabou gerando um quadro de deficiência no serviço prestado.

O poder executivo municipal, em uma tentativa de amenizar o quadro desenhado, vem realizando processos seletivos simplificados para contratar temporariamente profissionais para atuarem nos CRAS e CREAS. No último edital, nº 003/2019, foram contratados 37 assistentes sociais, 17 psicólogos, 4 pedagogos e 10 orientadores sociais, funções fundamentais para os equipamentos públicos e que, por outro lado, são indicativas do número de vagas que poderiam ser ocupadas por servidores efetivos.

Essa questão levantada nas entrevistas e durante o processo de trabalho empírico é uma tendência em nível nacional, como demonstrado nos números a seguir:

²⁴ Gramsci (2012) compreende que as forças sociais se constituem como “uma realidade rebelde”, que vai se estruturando a partir do desenvolvimento das forças materiais de produção na sociedade capitalista. Nessa perspectiva, achamos importante observar que a organização da assistência social a partir da estruturação de um Sistema de instituições, serviços e ações, na escala em que esta se deu no processo aqui analisado, implica uma ampliação da atuação do Estado com importante incidência sobre a composição (quantitativa e qualitativa) de um campo profissional, e, nesse sentido, com repercussões importantes na composição das forças sociais reais.

²⁵ Durante o processo de investigação, tivemos acesso à informação de que antes do concurso de 2012 a Prefeitura Municipal contava com poucos assistentes sociais efetivos, apesar da expansão da estrutura do SUAS entre os anos de 2005 e 2012, portanto em sua grande maioria os serviços eram prestando por trabalhadores temporários.

Tabela 05 – Tipos de vínculos dos trabalhadores do SUAS

Tipo de Vínculo	Quantidade de trabalhadores- CRAS	de Quantidade de Trabalhadores - CREAS
Estatutário	30.507	2.521
Emprego público - CLT	5.842	1559
Comissionado	8.380	1.867
Contrato Temporário	27.543	5.906
Terceirizados	9.876	1.235
Outros vínculos não permanentes ²⁶	6.890	2.880
TOTAL	89.038	22.680

Fonte: Silva e Algebaile, 2018.

Apesar do número de servidores estatutários, no caso do CRAS, ser maior que o de contratados temporariamente, os dados mostram que os vínculos não permanentes (contratados, terceirizados, comissionados e outros) têm forte peso na composição do quadro geral de servidores no âmbito do SUAS, o que gera consequências como a mencionada na fala seguinte, de um dos profissional entrevistados :

Apesar do quadro de trabalhadores do SUAS estar completo com profissionais contratados, isso gera problemas, pois existe uma rotatividade grande de pessoas e os objetivos da política são comprometidos. Em minha visão é necessário ter concurso público, pois caso contrário o Sistema não impactará na vida das pessoas (Profissional A).

Compreende-se, pela fala do profissional, que os vínculos precários de trabalho geram impactos diretos nos serviços prestados nos territórios de abrangência da Assistência Social, pois, concordando com Aguiar (2015) e Silveira (2011), esse quadro resulta em:

- a) dificuldade de estabelecer um ambiente permanente de formação e construção coletiva com os trabalhadores do SUAS. Como mencionado nas entrevistas, as normativas do Sistema acabam fomentando um debate ampliado sobre diversas questões que permeiam a sociedade, inclusive sinaliza para o fortalecimento das reflexões sobre descentralização e intersetorialidade, mas com um quadro de grande rotatividade de trabalhadores esse processo tende a ficar comprometido;
- b) limitação na capacidade dos trabalhadores se organizarem enquanto força política capaz de manter o SUAS de forma constante na agenda pública;
- c) um contínuo descarte de profissionais ao fim dos contratos temporários;

²⁶ Segundo o Censo Suas 2016, a categoria “outros vínculos” referência trabalhadores cooperativados e voluntários.

- d) uma fragilização na criação de uma identidade entre trabalhadores do SUAS e o próprio Sistema;
- e) uma grande rotatividade dos trabalhadores, afetando a continuidade e o padrão de serviços ofertados no âmbito do SUAS.

Portanto, entender esse ambiente de trabalho da política pública em Magé-RJ, compreendendo que são questões que se reproduzem em nível nacional, é fundamental em nossa análise sobre as categorias descentralização e intersetorialidade, pois, concordando com Raichelis (2011), estas são estratégias norteadoras em termos de operacionalização do SUAS que são afetadas diretamente pelo quadro de organização das bases materiais e funcionais dos serviços de assistência.

4.2 A descentralização em debate a partir da realidade de Magé-RJ

Através de uma escolha de estruturação do texto que busca uma melhor organização, trouxemos o debate conceitual sobre as principais categorias deste trabalho – descentralização e intersetorialidade – no capítulo 02. Agora, faremos uma análise de como se dá a utilização dessas categorias como estratégia de implantação de uma política pública de assistência em uma determinada realidade social, dialogando com o debate conceitual anteriormente realizado.

Em um primeiro momento iremos debater e refletir sobre as tensões e desafios presentes no processo de descentralização do SUAS a partir do município de Magé-RJ, entendendo que questões aqui pontuadas podem se refletir em uma escala para além do local. Por isso se torna fundamental dialogar com o referencial teórico levantado.

Nesse sentido, através da leitura de Alves e Koga (2010), Monnerat e Souza (2010) e Couto et al. (2017), compreendemos que a descentralização no SUAS acaba se constituindo como um estratégia voltada para enfrentar o quadro de grande diversidade social, política, econômica e cultural em um país de capitalismo dependente marcado por uma realidade de condições sociais precárias, conforme anteriormente tratado nesse trabalho.

Por isso, em um primeiro momento, a partir das entrevistas, foi importante entender qual a visão que um assistente social possui sobre a questão da descentralização no âmbito do SUAS e nesse sentido destacamos uma resposta:

A descentralização nada mais é do que o compartilhamento das ações na gestão de uma determinada política social. No caso do SUAS, há uma divisão das responsabilidades entre governo federal, Distrito Federal, estados e municípios, dando maior responsabilidade aos municípios, que têm que gerir os recursos

repassados pelo governo federal de forma autônoma e levando em consideração a situação encontrada em cada município. Dessa forma, cabe à União o financiamento e a capacitação. Já aos municípios, a criação dos conselhos, fundos e planos municipais, a gestão dos recursos, implementação das ações, além dos estudos e pesquisas sociais para seu monitoramento (Profissional T).

Percebemos pela resposta que para este profissional a visão de descentralização da política de assistência vai ao encontro daquela desenhada no texto constitucional, em que cada ente federado possui suas funções específicas e, como lembrado por Algebaile e Oliveira (2019), implica uma organização que confere ao município um concentrado poder local, elemento mencionado pelo profissional quando fala do alto grau de responsabilidade municipal na operacionalização do SUAS. Porém, como alertam Monnerat e Souza (2010), a discussão desta questão deve ir além das disposições organizacionais, demandando um debate acerca do grau de aprofundamento da descentralização que possui um impacto efetivo no âmbito do Sistema em questão.

Portanto, retornamos à PNAS-2004 e entendemos que a descentralização é um paradigma fundamental para o desenvolvimento do SUAS e deve estar pautado na

[...] autonomia das administrações dos microespaços na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações definidas, com garantias de canais de participação local. Pois, esse processo ganha consistência quando a população assume papel ativo na reestruturação (PNAS, 2004, p. 44)

Nesse sentido, Monnerat e Souza (2010) lembram que a descentralização desenhada pelo texto constitucional, voltada para munir os municípios de responsabilidades em termos de execução de uma política, vai de encontro ao desejo proposto pelo conjunto de intencionalidades estabelecido nas normativas do SUAS, voltado para garantir canais de participação local em cada território de abrangência das bases institucionais.

A capilaridade que os equipamentos públicos do SUAS, sobretudo os CRAS, ganharam é um ponto de destaque nas entrevistas, pois para os profissionais entrevistados esse modelo de organização garante aos servidores públicos uma maior proximidade com os cidadãos, elemento fundamental para se traçar um diagnóstico social a partir da realidade vivida nos territórios.

Por isso, destacamos o seguinte depoimento para que possamos aprofundar tal reflexão:

A descentralização deve ser um instrumento voltado para a busca do melhor entendimento de todas as relações que são desenvolvidas no território em que atuamos. Não existe uma receita pronta de trabalho, cada local tem seus desafios, problemas e até mesmo pontos positivos, pois não podemos pensar apenas nas necessidades. Por isso, é preciso traçar um diagnóstico eficaz, pois apesar de estarmos trabalhando em uma cidade média, a mesma apresenta diferenças de um

local para o outro. Por exemplo, Santo Aleixo não possui os mesmos desafios que Piabetá, pois esse último tem um cenário mais desafiador. Estar próximo das pessoas e em constante diálogo com elas é o ponto fundamental para compreendermos tudo isso, temos que ter um papel ativo (Profissional V).

Essa fala nos dá uma série de elementos para a análise que são importantes para este trabalho. Lembramos que, conforme exposto na PNAS-2004, a descentralização é um paradigma do SUAS ancorado na construção de um canal permanente entre o poder público e os cidadãos, no sentido de estabelecer ações sociais a partir do reconhecimento da dinâmica social da área à qual a política se destina. Nesse sentido, é preciso entender o território como um espaço de totalidade dinâmica, conforme lembrado por Santos (2006) e exposto no capítulo anterior deste trabalho, quando foi abordado o debate sobre essa categoria de análise.

Essa lógica, por sua vez, exige dos profissionais do SUAS um papel ativo no território, conforme detalhado na fala do profissional, através do levantamento das especificidades daquela área de atuação. Alves e Koga (2010) compreendem o território enquanto vida, por isso necessita de uma proteção social ampla de diferentes setores de atuação do Estado, dentre os quais o conjunto de CRAS possui um papel importante nesse propósito, ao ser concebido com o objetivo de garantir direitos públicos para diferentes setores da sociedade.

Portanto, entendemos que aproximar o equipamento público – principalmente os CRAS – dos cidadãos é uma demanda importante e observamos isso ao buscar em Algebaile, Silva e Fagundes (2014) o sentido de distritalização no âmbito do SUAS, em termos da distribuição das bases institucionais do Sistema. Os autores chamam atenção para o fato de que, no âmbito da administração pública, a distritalização é um modelo que, ao menos em tese, busca uma plena cobertura territorial e populacional, bem como uma base político-administrativa que favoreça o planejamento, a administração e o monitoramento de equipamentos, bens e serviços capazes de acompanhar as mudanças populacionais e territoriais nos seus dinamismos. Para os autores, o padrão anteriormente descrito é o que baliza as políticas de perfil universalista.

É importante também atentarmos, no entanto, para o alerta feito por Dirce Koga, ao lembrar que o CRAS deve estar no território e com o território, enquanto uma presença do Estado “que vai além da função equipamentista, pois se constitui em mais um ator social no cotidiano da dinâmica de vida da população” (2009, p. 79).

Tanto Alves e Koga (2010) quanto Andrade (2009) entendem o território para além do plano material e levam em conta a dinâmica social presente, que envolve também o reconhecimento da capacidade que as pessoas possuem com a intenção de garantir a liberdade em termos de escolhas dos cidadãos. Essa visão se coaduna com a compreensão de alguns

profissionais de que o SUAS precisa ir além das necessidades: é necessário buscar efetivar nos territórios a oferta de serviços que garantam condições de vida e espaços de socialização capazes de favorecer formas mais estruturadas de realização de variadas práticas sociais, como as relacionadas ao esporte ou cultura, mas também à organização coletiva, dentre outros aspectos.

Esse conjunto de intencionalidades trazidas pela PNAS – 2004, presentes na fala de um profissional e nas exposições de Alves e Koga (2010) e Andrade (2009), acaba sendo um desafio complexo e aponta para a necessidade de se entender a descentralização para além de uma mera divisão política e administrativa entre entes federados, sinalizando a necessidade de levar em conta a escala micro, compreendendo a complexidade social a partir de uma visão intra-urbana de uma cidade como Magé-RJ.

No caminhar desse debate, um profissional sinalizou que a descentralização deve ser encarada como uma estratégia

de construção de vínculos com a população usuária, a fim de estabelecer uma participação nesse processo de introdução das políticas públicas. Contudo, não podemos perder de vista que o estabelecimento dos vínculos é o primeiro passo, porém insuficiente. É necessário criar condições efetivas para que a participação dos cidadãos ocorra, começando pelos conselhos e conferências da assistência que são realizadas (Profissional J).

Compreende-se, pela exposição acima, que apenas a presença de equipamentos públicos nos territórios não garante a participação efetiva dos cidadãos nos processos de decisão da política pública, apesar de ser um instrumento que acaba facilitando o trabalho coletivo dos profissionais da assistência (COUTO et al., 2017).

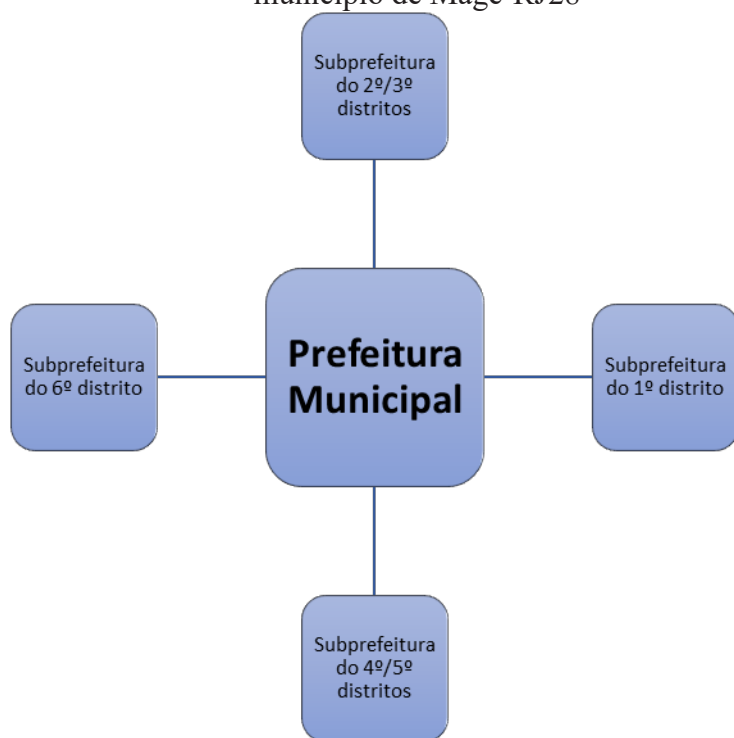
Essa preocupação está presente na fala do profissional acima apresentada, na qual há menção sobre a importância do Conselho Municipal da Assistência Social e das Conferências²⁷ realizadas no município nesse processo de construção de uma participação social mais ativa nos territórios dos CRAS. Também está presente no depoimento de um trabalhador do SUAS, que também atua no CMAS, no qual foi mencionado que os usuários vinculados ao Sistema acabam sendo sub representados através de entidades e organizações da assistência, o que limita, em parte, a construção de um canal mais efetivo entre os equipamentos e os cidadãos, já que os espaços coletivos em questão são entendidos como um importante instrumento de formação para a sociedade portadora de direitos.

²⁷ É importante sinalizar que não é objetivo deste trabalho acompanhar o funcionamento e a dinâmica do CMAS, até mesmo pelos limites encontrados no decorrer da pesquisa, porém entendemos que sua menção por profissionais gerou uma demanda de trazer para a reflexão, ainda que de forma breve, alguns pontos relevantes desse espaço de controle social da assistência.

Durante a pesquisa, observa-se a tendência apontada por Couto et al. (2017) em que os serviços assistenciais prestados pelos CRAS e CREAS acabam aglutinando e criando momentos de socialização entre os usuários e os equipamentos públicos. Porém, isto tem mais ligação com questões de ordem burocrática ou da rotina do serviço, não resultando de ações especificamente dirigidas para garantir formas de pactuação que potencializem os impactos da política pública no território.

Através do sentido de descentralização trazido por Junqueira (2004) e debatido no capítulo 02 deste texto, questionamos no curso das entrevistas qual ação mais efetiva por parte do poder municipal foi construída para garantir uma maior aproximação do Estado nos territórios. Nesse caso, foi lembrada a questão da criação de subprefeituras a partir de 2016, através do Decreto nº 3.082/2016. Essa organização vem se dando conforme o esquema a seguir:

Figura 08 - Organização das subprefeituras no município de Magé-RJ²⁸



Fonte: Decreto Municipal nº 3.082, 2016.

A partir do Decreto nº 3.082/2016, compreende-se que os distritos passaram a contar com uma organização que envolve as secretarias de fazenda, obras, serviços públicos e

²⁸ É importante destacar que não é objetivo desse trabalho analisar a implantação das subprefeituras no município de Magé, porém tal questão foi mencionada pelos profissionais por se tratar de uma iniciativa do poder público municipal de descentralizar a estrutura administrativa no território municipal, podendo potencializar a capacidade de aproximação com os cidadãos e também garantir um fortalecimento da gestão intersetorial, já que nesses espaços estão situadas representações das diferentes secretarias municipais.

segurança pública. Nesse ambiente, de forma não contínua, são realizados encontros com a população para debater questões pertinentes de cada distrito do Município e o gestor local, chamado de subprefeito, tem por função organizar tais demandas e direcioná-las para o poder municipal central.

Portanto, buscamos compreender, através da sinalização dos profissionais e do texto do decreto, a lógica de funcionamento desse novo arranjo institucional e quais os impactos dessa organização para o SUAS em termos de apoio ao processo de descentralização como instrumento da lógica democrática. Em uma das entrevistas, foi abordado que a criação de um conjunto de subprefeituras foi uma estratégia do poder executivo de se aproximar das complexas relações intra-urbanas desenvolvidas nos territórios, podendo assim garantir uma participação dos cidadãos locais, levantar as demandas em termos de serviços públicos e fortalecer o diálogo entre essa nova organização e outras bases institucionais presentes em maior capilaridade no município, como as escolas e os CRAS.

No entanto, no decorrer da pesquisa e das entrevistas, percebe-se que essa nova organização, até o momento, não vem trazendo reflexos relevantes para o campo da assistência social, principalmente no que se relaciona à descentralização no sentido de aproximar os cidadãos dos espaços de gestão nos territórios.

Retornaremos à questão das subprefeituras no debate sobre intersetorialidade, porém se torna importante destacar que essa nova organização funciona muito mais como um espaço de atendimento para reclamações dos cidadãos e questões burocráticas em relação a tributos municipais, do que no sentido de ser um ambiente voltado para apoiar as demandas da Assistência Social no que se relaciona à questão da descentralização.

Diante das questões aqui mencionadas sobre a descentralização como estratégia no âmbito da Assistência Social, relacionamos alguns pontos que merecem ser destacados e se traduzem como tensões e desafios no cotidiano da política pública:

- a) a própria precarização das condições de trabalho afeta a construção de um canal regular e efetivo entre os equipamentos públicos do SUAS e os cidadãos. A irregularidade em termos de vínculo dos profissionais e a demanda de trabalhos burocráticos acabam limitando a capacidade de atuar de forma mais ativa nos territórios e Raichelis (2011) lembra que essa questão se constitui como nacional, pois apesar da organização do Sistema se apresentar como um avanço, o mesmo acaba sendo permeado pela lógica neoliberal de racionalização de gastos e por práticas clientelistas e patrimonialistas que se perpetuam nos poderes locais;

- b) a sub representação dos usuários da assistência social nos conselhos e nas conferências municipais é outra questão desafiadora e que limita um processo de descentralização efetiva. A partir da pesquisa, compreende-se que esses espaços acabam não sendo publicizados de maneira ampla nos territórios, os encontros se dão em locais centralizados, distantes dos espaços de maior demanda da Assistência Social e, como lembra Couto et al. (2017), esses momentos acabam não sendo encarados como de formação e construção coletiva que envolve funcionários e cidadãos. Nesse sentido, percebe-se a partir da literatura utilizada que essa é uma questão desafiadora presente em outros municípios brasileiros, sobretudo nos estados de São Paulo e Minas Gerais, áreas pesquisadas por Couto et al. (2017).
- c) o novo desenho administrativo do poder executivo municipal por meio de subprefeituras e a própria distribuição dos equipamentos públicos do SUAS são instrumentos importantes para aproximar os cidadãos do Estado, porém essa organização vem sendo operada a partir de práticas arcaicas do poder local que vão na contramão de uma gestão que confere aos cidadãos espaços de decisão nos territórios de abrangência dos CRAS;
- d) a partir de algumas entrevistas, percebe-se que, quando um canal mais amplo entre o SUAS e os usuários é aberto, a iniciativa parte de alguns trabalhadores, não se constituindo como uma política no nível municipal. Porém, são ações que não possuem continuidade, afetadas pela rotatividade de servidores nos CRAS.

Assim, trouxemos, nesta discussão sobre descentralização, a partir do referencial teórico e da pesquisa em Magé-RJ, as potencialidades que são colocadas como fundamentais para que o SUAS tenha capacidade de intervir nos territórios e fazer sentido na vida dos cidadãos. Também pontuamos os desafios presentes nesse processo, indicando que essa discussão e outros aspectos da pesquisa reforçam a percepção de que a estratégia de descentralização deve vir acompanhada de outras disposições que concorram para o desenvolvimento e aprofundamento de formas de realização dos serviços de assistência que fortaleçam seu caráter de serviço referido a direitos sociais, inclusive capaz de suscitar maior acesso e exercício de outros direitos por parte dos cidadãos. É neste sentido que podemos abordar um outro paradigma presente no âmbito do SUAS, o da intersetorialidade, cujo objetivo é promover a integralidade do atendimento por parte do Estado nos territórios (JUNQUEIRA, 2004).

4.3 A intersectorialidade em debate a partir da realidade de Magé-RJ

A intersectorialidade é uma categoria teórica que demanda muitas reflexões e debates, conforme exposto no capítulo 02 deste trabalho, já que vem se constituindo como uma importante estratégia de implantação de políticas públicas.

A intersectorialidade, a partir da leitura de Junqueira (2004), é compreendida no âmbito das políticas públicas como uma estratégia que é lançada com a intencionalidade de articular diferentes recursos para responder aos diversos elementos da questão social, compreendendo a sociedade a partir de sua totalidade.

Como mencionado anteriormente no texto, a política de assistência adota a intersectorialidade como um paradigma importante em termos de operacionalização do SUAS, pois na PNAS a perspectiva intersectorial é entendida como uma estratégia voltada para

identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida (PNAS, 2004, p.40).

A perspectiva de intersectorialidade trazida no texto da PNAS - 2004 se coaduna com a compreensão de Junqueira (2004), de que a perspectiva intersectorial se constitui como uma forma de integrar diversas áreas de atuação do Estado a partir dos desafios presentes em um território. Porém, a breve passagem retirada do texto institucional não dá conta de explicitar os desafios e tensões presentes na implantação da política de assistência a partir da intersectorialidade.

Por isso, lançamos mão das entrevistas como forma de trazer elementos que ajudem a aprofundar esse debate, pois os profissionais acabam fazendo parte da dinâmica social dos territórios por conta da capilaridade adquirida com os CRAS e, com isto, lançam luzes sobre aspectos não suficientemente identificados e considerados nas linhas gerais da política analisada.

Indagamos sobre a visão que os trabalhadores possuem sobre a intersectorialidade e destacamos as seguintes respostas:

Em minha percepção, o conceito de intersectorialidade traz embutida a noção do desenvolvimento de ações integradas entre as diferentes áreas sociais – educação, saúde, habitação, assistência social e outras – e tem como princípio romper com uma visão fragmentada da política pública, já que passa a exigir uma integração de objetivos, metas, procedimentos de diversos órgãos governamentais e secretarias de Estado (profissional J).

A intersetorialidade se apresenta como uma estratégia em resposta a determinadas demandas, ultrapassando uma ação setorial e articulando com outras políticas públicas sociais. Tal fato, acaba por gerar uma gestão “mais compartilhada” (profissional D).

A intersetorialidade é articulação de diferentes saberes, onde podemos ver o indivíduo a partir de sua totalidade. Os problemas da vida não são setorializados. Por isso que quando trabalhamos na operacionalização de uma política pública temos que buscar nas diversas secretarias do poder municipal um diálogo para que possamos intervir sobre um problema (Profissional V).

A intersetorialidade contribui para a articulação e integração dos diversos serviços, órgãos e instituições comprometidas com a efetivação dos direitos sociais. No SUAS a gestão descentralizada e participativa visa a integração entre as políticas setoriais para o enfrentamento da pobreza e garantia dos mínimos sociais, a fim da universalização dos direitos sociais (Profissional T).

Percebe-se, pelas falas, que a visão dos profissionais sobre a intersetorialidade se coaduna com a compreensão trazida por Pereira (2014) e Junqueira (2004), que apontam a perspectiva intersetorial como uma estratégia no âmbito das políticas públicas que busca articular diversos saberes e setores de atuação do Estado. Também chama a atenção, sobretudo na terceira fala destacada acima, a passagem na qual é afirmado que o profissional da assistência, entendido como aquele que trabalha na “ponta” da política, deve ter um papel ativo na busca pelo diálogo com outros setores de atuação do Estado.

No entanto, reportamo-nos a Pereira (2014) para compreendermos que a perspectiva intersetorial deve estar presente para além da execução, passando também por outras etapas da política pública.

A partir das entrevistas, percebe-se que a intersetorialidade parece se dar de maneira isolada e sendo buscada, na maioria dos casos, pelos próprios profissionais que estão atuando na execução da política de assistência, gerando, portanto, uma demanda maior de trabalho para os trabalhadores que atuam no SUAS. Essa forma de presença da intersetorialidade nas condições concretas de realização dos serviços de assistência pode sinalizar, por sua vez, a ausência da perspectiva intersetorial no processo de planejamento, monitoramento e avaliação das ações. Ou seja, como princípio e como norma, define-se a intersetorialidade como uma referência e isto é acolhido pelo profissional que, no entanto, em sua prática real, na ausência de formas mais estruturadas de realização e aprofundamento de relações e práticas intersetoriais, acaba sendo uma espécie de “portador” em ato dessa finalidade.

Sobre essa questão, de fato, os profissionais relataram que a intersetorialidade a partir do SUAS vem se dando de maneira informal, pois nunca houve no município uma agenda intersetorial que buscasse uma integração entre as diferentes secretarias do poder público municipal. Percebe-se a ausência de diálogos mais amplos e efetivos entre os equipamentos

públicos nos territórios de abrangência dos CRAS e, por fim, fica claro que não há, a partir da perspectiva da intersetorialidade, prioridades claramente traçadas para a ação do poder público nos territórios.

No caminhar desse debate, consultamos o Plano Diretor de Magé elaborado em 2016 e observamos nesse documento que uma das metas propostas é a implantação de políticas públicas a partir da perspectiva intersetorial. O Decreto Municipal nº 3.082/2016, que organiza a administração em subprefeituras, se coaduna com a proposta do Plano Diretor ao estabelecer espaços que buscam integrar diferentes secretarias municipais, como obras, manutenção e conservação do patrimônio público, meio-ambiente, saúde, assistência social, cultura e educação.

Porém, ao lançar esse conjunto de intencionalidades sem a elaboração de uma agenda intersetorial no âmbito das diferentes etapas de uma política pública e referências concretas para a sua realização, os resultados ficam comprometidos. Compreende-se que nos territórios das subprefeituras, onde se localizam bases institucionais do SUAS, há dificuldade de se criar um canal efetivo de diálogo entre os diferentes setores de atuação do poder público municipal e as causas dessas tensões serão tratadas mais à frente ao longo do desenvolvimento deste trabalho.

Nesse sentido, um dos profissionais nos relatou a experiência de um município vizinho a Magé-RJ, Guapimirim²⁹, em que vem sendo definida, ainda em fase inicial, a elaboração de estratégias intersetoriais no âmbito das políticas públicas. Foi estruturado um grupo de trabalho intersetorial com trabalhadores do SUAS, SUS e da Secretaria de Educação onde uma vez por mês é realizado encontro voltado para estabelecer diretrizes para a ação intersetorial no município.

A experiência nos pareceu interessante, pois ainda que esteja em fase de construção, há a participação de profissionais que atuam em diferentes etapas das políticas públicas e esse processo sinaliza a construção de uma agenda intersetorial efetiva, mesmo diante das dificuldades de um município que se emancipou de Magé-RJ na década de 1990 e apresenta limitações políticas, técnicas e de infraestrutura que precisam ser melhor analisadas e compreendidas.

²⁹ Sinalizamos que não é objetivo desse trabalho traçar um quadro comparativo entre municípios sobre a intersetorialidade no âmbito do SUAS, pois isso exigiria um trabalho mais exaustivo buscando compreender o conjunto especificidades adquirido em duas realidades municipais distintas. Porém, ao trazer o relato sobre Guapimirim-RJ ideia é sinalizar que o debate sobre intersetorialidade acaba se dando de forma desigual em territórios que fazem parte da mesma Região Metropolitana, o que impacta a implantação de políticas públicas.

Além da experiência trazida pelo profissional entrevistado, lembramos, através de Monnerat e Souza (2010), o caso do município de Niterói³⁰, também na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que começou a desenvolver, a partir de 2005, a articulação intersetorial entre as secretarias municipais de saúde, assistência social e educação através do Comitê Gestor Intersetorial, que começou a organizar as ações intersetoriais de forma descentralizada no município.

Não é nossa intenção aprofundar a análise sobre outras experiências municipais de ação intersetorial. Estamos cientes das contradições que existem nas ações relatadas anteriormente e das especificidades de cada realidade municipal. Porém achamos importante assinalar que em uma mesma região, no caso, a metropolitana do Rio de Janeiro, há formas de se operacionalizar a política de assistência social a partir da intersectorialidade, de diferentes maneiras, o que resulta em um quadro de diferenciação na oferta de serviços públicos de um município em relação ao outro, característica relevante em uma Região Metropolitana marcada pela fragmentação da ação política.

De outro lado, é importante sinalizar que os municípios de Guapimirim – RJ e Niterói – RJ, ao lançarem espaços para construir uma agenda intersectorial, se colocam à frente da realidade de Magé, que ainda não estabeleceu critérios efetivos em termos da intersectorialidade. Portanto, em relação a essa questão, indagamos aos profissionais sobre as tensões e desafios relativos à operacionalização do SUAS a partir de perspectiva intersectorial no território mageense. A esse respeito, destacamos dois depoimentos, por entendermos que são os que mais levantam pontos importantes para o aprofundamento da análise.

Um dos principais desafios é usuário ter seus problemas tratados separadamente e não em sua totalidade por conta de disputas entre secretarias, o que acaba desconsiderando a realidade vivida; Efetivação da participação social no controle da formulação, execução e monitoramento das políticas públicas e uma estrutura que possibilite uma articulação com a rede pública, de fato, pois em muitos casos as condições de trabalho são precárias (Profissional T).

A tarefa de intersectorializar as políticas públicas não é fácil, porém o maior desafio é a necessidade de que a maioria esteja envolvida e perseguir o mesmo objetivo como interesse público. No SUAS observamos uma demanda muito grande de trabalho e a intersectorialidade, quando acontece, é feita apenas na execução da política, o que dificulta nosso trabalho, pois as vezes precisamos dialogar com pessoas que ocupam espaços de gestão (Profissional J).

³⁰ Monnerat e Souza (2010) lembram que diante dos cenários eleitorais traçados a partir da implantação da experiências mudanças foram realizadas no desenho dessa organização intersectorial em Niterói-RJ, porém, trouxemos o relato dessa experiência para indicar a organização de uma ação intersectorial, que chegou a ser colocada em prática, em um município que fica na mesma região que Magé-RJ.

Os depoimentos destacados acima trazem elementos de análise que consideramos importantes e se traduzem como desafios e tensões para a ação intersetorial no âmbito do SUAS. Portanto, com a intenção de buscar uma melhor organização para o texto, destrinchamos aspectos apresentados nas falas e também presentes na literatura e estruturamos a redação seguinte a partir de tópicos temáticos com o objetivo de tratar com um pouco mais de especificidade os aspectos que consideramos principais para a discussão pretendida.

4.3.1 Corporativismo e disputa pelo protagonismo da ação política por parte das secretarias municipais

A assistência social, como sublinhado anteriormente por Yazbek (2014) neste texto, é marcada pela desprofissionalização histórica e pelo lugar secundário ou mesmo nulo a ela atribuído nos investimentos públicos nos diferentes entes federados. Isto se constitui em Magé como um elemento de tensão na construção de uma agenda intersetorial, pois a marginalização concreta da estrutura da assistência social acaba construindo a imagem de um setor de atuação do Estado inferior aos outros, gerando conflitos entre as pastas do poder executivo municipal.

Em uma das entrevistas sobre Magé, foi destacado que cada um dos setores das políticas sociais, sobretudo saúde, assistência e educação, possuem culturas institucionais e saberes técnicos distintos, oriundos da própria divisão social do trabalho, como lembram Monnerat e Souza (2010). Isto, por si só, leva a um quadro de tensão e disputas que se constituem como desafios para a construção de uma agenda intersetorial, quadro este também permeado por interesses corporativos oriundos

da tradição patrimonialista e clientelista que eivou o setor público brasileiro desde os seus primórdios, a cristalização de interesses que apropriam privadamente o que é público. Essa situação não foi gerada predominantemente pelos funcionários públicos mas eles são os atores que mais ficaram marcados por esse processo (JUNQUEIRA, INOJOSA e KOMATSU, 1997,p 61).

Nesse sentido, Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997) lembram que práticas corporativas resultam em uma “deslegitimação” do Estado, com reflexo direto na efetividade das políticas públicas, pois, dentre outros resultados, geram disputas entre quadros de servidores das diferentes secretarias do poder executivo municipal, deslocando sua atuação do que deveria ser central em suas atividades.

Em Magé-RJ, no ano de 2018, a partir de um discurso governista de racionalização de gastos, o atual responsável pela Secretaria de Educação passou a responder também pela Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos.

Tentamos entender melhor essa questão e o que se percebe é que esse processo não vem gerando impactos positivos para a assistência em termos de construção de uma agenda intersetorial. A disputa histórica por protagonismo entre as secretarias se mantém na atual conjuntura em Magé-RJ, mesmo as duas pastas sendo ocupadas pela mesma pessoa, e se observa um aprofundamento do quadro de marginalização da assistência frente à secretaria de educação, em um contexto de diminuição da estrutura de gestão da SMDH legitimada por um discurso de austeridade fiscal.

4.3.2 A questão político-partidária em Magé-RJ

No debate sobre o federalismo brasileiro, no capítulo 02 deste texto, expomos, a partir das contribuições de Algebaile e Oliveira (2019), que ao serem considerados entes federados com autonomia política e administrativa pelo texto constitucional de 1988, os municípios passam a reproduzir de forma ampliada as disputas partidárias muitas vezes permeadas por interesses privados de pequenos grupos dominantes de uma realidade municipal.

No curso da pesquisa, percebe-se que o município de Magé-RJ acaba sendo permeado pela lógica descrita acima, segundo a qual o patrimonialismo e o clientelismo se tornam marcas presentes no âmbito da administração pública local, conforme sinalizam Algebaile e Oliveira (2019) ao analisarem a estrutura federativa brasileira e seu impacto no poder local. Portanto, esse elemento se traduz como uma tensão em termos de construção de uma ação intersetorial, pois as secretarias municipais acabam absorvendo tais disputas político-partidárias, o que na prática se constitui como um limite para uma agenda que busque a integração dos diversos atores envolvidos nas políticas públicas, principalmente na gestão.

Ainda sobre essa questão, o município, desde a criação do SUAS em 2005, vem passando por turbulentos momentos na política, com cassações dos mandatos de chefes do executivo³¹, o que leva à um cenário de instabilidade e constantes mudanças em termos de

³¹ Desde de 2005 o município vem passando por um quadro complexo de instabilidade política devido a casos de disputas políticas e questões envolvendo acusação de corrupção. Nesse período, houve a cassação de três Prefeitos (2009, 2010 e 2016), além da realização de eleições suplementares em 2011, gerando um quadro de instabilidade e descontinuidade de ações no âmbito da administração pública. No caso de 2016, o ex-chefe do poder executivo não conseguiu compor uma base governista na Câmara de Vereadores, o que gerou sua cassação e posterior eleição indireta, fato que impactaram a administração local diante das disputas entre executivo e legislativo.

gestão e operacionalização de políticas públicas, afetando diretamente o setor da assistência social.

Na esteira dessa questão marcada pela instabilidade política local, Monnerat e Souza (2010) entendem que esse é um processo que leva a um ambiente de incertezas, de difícil prognóstico e limita a construção de uma agenda pública local que permita estruturar políticas públicas, incluindo a da assistência social, pautadas a partir de diretrizes intersetoriais voltadas para o bem estar coletivo dos cidadãos.

4.3.3 As tensões e desafios no âmbito da descentralização e os impactos na ação intersetorial

Entende-se que a descentralização e a intersetorialidade são paradigmas de operacionalização da política de assistência a descentralização e a intersetorialidade que se constituem como estratégias que se complementam no que diz respeito às intencionalidades do SUAS em termos de implantação.

As tensões e desafios sinalizados anteriormente em relação à descentralização no âmbito do SUAS têm reflexo direto na capacidade de se construir uma agenda intersetorial e tal questão foi exposta na fala de um profissional que destacamos abaixo:

Para trabalhar na perspectiva intersetorial é necessário entender toda a dinâmica social do território, assim precisamos garantir a participação dos cidadãos, principalmente dos usuários do SUAS nos processos decisórios. Se existir uma lacuna, e é o que acontece na nossa realidade, a ação intersetorial fica comprometida. Resumindo, operacionalizar a política com os usuários é algo importantes para que os mesmos possam acreditar na própria política e no poder público (Profissional V).

A partir da fala do profissional se pode identificar que os limites da descentralização acarretam lacunas em termos da construção da intersetorialidade enquanto estratégia de política pública, pois a ausência da participação social implica em uma visão sobre o território que não contempla a totalidade da dinâmica social de uma área de abrangência dos equipamentos do SUAS (ALVES e KOGA, 2010).

Na esteira desse debate, o depoimento aborda outro aspecto importante que é o vínculo que se estabelece entre o poder público e os cidadãos portadores de direitos. Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997) apontam que as práticas clientelistas geram demandas assistencialistas por parte dos usuários e portanto essa questão acaba sendo reforçada por uma política que não garante, no âmbito local, a participação social e estabelece ações pontuais que não geram impactos efetivos na qualidade de vida em um território, constituindo-se assim

na realidade de Magé-RJ um ponto de tensão que exige mudanças - que não são imediatas - na forma de se operar a política local.

Tensões e desafios como estes, que estão presentes na realidade de Magé, ao mesmo tempo expressam questões presentes em outros municípios no âmbito do SUAS, conforme foi indicado a partir do referencial utilizado ao longo desse processo de pesquisa. Portanto, sobre esse ponto, chamamos a atenção para duas questões apresentadas nos depoimentos dos profissionais entrevistados:

a) a primeira é em relação à forma diferenciada segundo a qual a política é operacionalizada em cada município, observando-se diferenças inclusive entre municípios de uma mesma região. Pontuamos que cada território municipal possui suas especificidades e demandas. Porém, através dos dados do Censo SUAS – 2017, do referencial teórico e das entrevistas, observa-se um quadro relevante de diferenças em termos de infraestrutura, organização técnica e de construção de espaços formativos no campo da assistência.

b) a segunda é a necessidade de se pensar a descentralização e a intersetorialidade em uma perspectiva ampliada. Ao longo da pesquisa em Magé-RJ e a partir da revisão bibliográfica, foi possível compreender que quando há algum esforço de se adotar uma agenda intersetorial, essa ação se limita aos setores da assistência, educação e saúde. Porém, a produção do espaço expressa o grau de desigualdade da sociedade capitalista e o que se observa nos territórios de abrangência dos CRAS é um quadro de precariedade em termos de infraestrutura urbana cujo enfrentamento exige uma visão ainda mais ampla e complexa sobre as ações aqui debatidas.

Esses pontos aqui colocados serão melhor compreendidos na breve discussão a seguir, porém sinalizamos que este trabalho não tem o propósito de aprofundar tais questões levantadas nas entrevistas, pois isto nos exigiria uma ampliação das etapas propostas para esta pesquisa. São, porém, pontos que precisam estar presentes na agenda pública para que a assistência social e seus equipamentos nos territórios possam ser potencializados em termos de ações que de fato sejam descentralizadas e intersetoriais, voltadas para o bem-estar coletivo (BRANDÃO, 2015).

4.4 Descentralização e intersetorialidade em uma perspectiva ampliada: uma necessidade para a agenda pública

O debate sobre política pública, incluindo a da assistência, demanda uma visão ampliada sobre os aspectos de descentralização e intersetorialidade que precisam estar presentes na agenda pública.

Ainda que neste trabalho encontremos limites para aprofundar essa temática, é importante lembrar que a política de assistência acaba lidando com questões que se originam das próprias contradições do Capitalismo e da consequente produção de uma sociedade constituída por forte desigualdade social. Portanto, através dos elementos levantados ao longo do trabalho, entendemos que a política em questão, de forma isolada e pensada apenas na escala local do município, acaba não dando conta do complexo quadro de desafios permeado pela produção desigual do espaço geográfico.

Essa questão foi se colocando no horizonte da pesquisa a partir do acompanhamento do cotidiano da política e do contato com o referencial teórico que apresenta essa abordagem, porém foi também reforçada em um depoimento de um dos profissionais entrevistados, como destacado abaixo:

A organização do SUAS é importante, a criação do Programa Bolsa Família também, pois os que criticam não possuem a dimensão do que significa ter uma pequena renda para comprar coisas básicas. Agora, eu falo muito que além de termos um olhar para o território de abrangência dos CRAS, precisamos ter uma visão de intersetorialidade que garanta não apenas saúde, assistência e educação, mas também transporte, saneamento básico e lazer para a juventude. Além disso, nossa região vem sofrendo muito com a violência e o desemprego, algo que não vamos dar conta, é preciso mais união entre os municípios e troca de experiências (Profissional V).

A fala do profissional, correlacionada ao referencial teórico utilizado e às informações levantadas durante o trabalho sobre o município, nos revela um cenário complexo diante da questão social, visto que Magé-RJ se encontra em uma Região que há pouco tempo atrás viveu grandes expectativas com a construção do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), que, por sua vinculação à expansão da economia do Petróleo, resultaria em mudanças significativas na dinâmica social, política e econômica regional.

Assim, fomentado pelas mudanças que o Comperj prometia para parte da RMRJ e também pela Lei nº 11.107/2005, que estabeleceu formas de cooperação federativa, foi criado o Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Leste Fluminense (Conleste)³², uma integração de parte dos municípios da RMRJ que se constitui como um mecanismo para fazer frente à nova realidade que estava sendo posta, construir parceria técnica para as diferentes políticas setoriais e fortalecer as reivindicações dos municípios frente à Petrobrás e as outras esferas de governo (SALANDÍA, 2018).

Essa questão parte da ideia de que é necessário construir uma agenda efetiva, com a participação social, voltada para o enfrentamento de problemas comuns, que muitas vezes

³² O Conleste atualmente envolve municípios da RMRJ e de fora dela, sendo eles: Araruama, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Guapimirim, Itaboraí, Magé, Maricá, Niterói, Nova Friburgo, Rio Bonito, São Gonçalo, Saquarema, Silva Jardim, Tanguá e Teresópolis.

extravassam a capacidade de intervenção de um ente federado, “vocalizando, com maior potência, reivindicações supralocais” (BRANDÃO, p 2007).

Brandão (2007) nos lembra ainda que essas experiências de integração podem romper com forças políticas desarticuladoras, podendo estabelecer um patamar de convívio de escalas e entes federados que busque realizar o combate às práticas de domínio pautadas por ações clientelistas e patrimonialistas, típicas de escalas locais da gestão pública no Brasil.

A agenda de integração se deu na fase inicial do Projeto de construção do Comperj, que prometia uma capacidade de tratamento diário de 465 mil barris de Petróleo, sendo que 2012 seria o ano em que o Complexo entraria em operação. Nesse sentido, a partir de 2006, ano em que a construção foi anunciada, houve um grande fluxo migratório em direção ao município de Itaboraí-RJ e para outros territórios municipais próximos, caso de Magé-RJ³³.

Porém, Salandía (2018) lembra que num contexto de crise econômica, institucional e política, as obras do Comperj acabaram não sendo concluídas, o que gerou um aumento do desemprego na região e a não realização da promessa de criar mais de 220.000 empregos diretos e indiretos com o Complexo. Nesse sentido, o mesmo Profissional da fala destacada anteriormente lembrou que

Existe um bairro em Magé-RJ, Barbuda, onde é área de abrangência de um CRAS, que margeia a BR 493 e por isso recebeu muitos trabalhadores que atuaram nas obras do Comperj. Hoje essas pessoas vivem em uma situação precária, muitos voltaram para suas cidades de origem, outros vivem na informalidade, de “bicos”. O que podemos fazer? Difícil, afinal, a cidade de Magé-RJ possui em muitos de seus bairros condições ruins de vida, a cidade não possui um mercado de trabalho aquecido e viveu a expectativa de uma promessa não cumprida (Profissional V).

Nesse cenário, nova escala e escopo de ação e, portanto, novos desafios são colocados, a partir de um ambiente marcado pelo desemprego, precarização das relações de trabalho, informalidade e desigualdades socioterritoriais, passando a exigir, portanto, um conjunto de políticas públicas pensadas a partir do nível regional no sentido de garantir o direito à cidade (SALANDÍA, 2018).

Porém, Salandía (2018) entende que o Conleste acaba sendo um instrumento direcionado para construir um amplo pacto voltado para o desenvolvimento regional envolvendo diferentes políticas setoriais e urbanas, mas o que se vê é uma fragilidade na construção de uma agenda regional pautada na incorporação da sociedade civil, como forma

³³ O anúncio de construção do Comperj gerou uma grande expectativa de mudanças sociais e econômicas para Itaboraí-RJ e municípios próximos, como Magé-RJ, gerando um grande fluxo migratório de trabalhadores para a Região (matéria publicada pelo Jornal O Globo em 09/01/2011).

de democratizar os espaços de decisão e ações que divergem do sentido de coletividade, voltadas para interesses de grupos privados.

Isso se explica, em parte, pelos próprios impasses do sistema federativo brasileiro, já que, como entendem Algebaile e Oliveira (2019), a própria Constituição Federal de 1988 acabou definindo formas de organização e autonomia federativa que podem contraditoriamente reforçar nos municípios, muitos de pequeno porte e dependentes de repasses da União, arranjos políticos que acabam fortalecendo o coronelismo e a profissionalização da política, inclusive devido à possibilidade de altas remunerações para prefeitos e vereadores, trazendo impactos danosos tanto para as relações políticas no âmbito municipal quanto nas experiências de integração entre diferentes municípios.

A experiência do Conleste parece confirmar essa tendência, já que se observa que as políticas públicas ficaram à margem das discussões realizadas em seu âmbito, pois segundo Salandía (2018, p.117) nelas não foram identificadas

[...] políticas e projetos de abrangência regional na área de desenvolvimento urbano, tarefa esta cuja coordenação caberia aos gestores e, em especial, àqueles responsáveis pela coordenação do consórcio. Tampouco houve estratégias locais capazes de dar conta dos impactos do Comperj no desenvolvimento urbano.

A experiência do Conleste mostra um movimento de integração dos municípios como nova forma de enfrentar as demandas sociais e econômicas da região, mas em termos práticos o que se expressa é a continuidade da fragmentação característica do cenário metropolitano do Rio de Janeiro (SALANDÍA, 2018).

A partir do Estatuto das Metrôpoles, Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015, foi estabelecido o compromisso por parte dos governos estaduais de elaboração de diretrizes de desenvolvimento de suas regiões metropolitanas. Nesse ambiente foi criada a Câmara Metropolitana³⁴, vinculada ao governo estadual e com a participação dos municípios, essa experiência é voltada para coordenar funções públicas de interesse comum no território metropolitano, principalmente nas áreas de transporte, uso do solo, saneamento, saúde e educação.

A Câmara Metropolitana é uma experiência ainda recente que nos exige maior entendimento, porém Salandía (2018) entende que sua atuação deve estar pautada no subsidio técnico aos municípios metropolitanos, buscar promover a integração de diferentes políticas

³⁴ Salandía (2018) lembra que o debate sobre gestão metropolitana é fortalecido no Rio de Janeiro a partir de 2010, como parte de um projeto pautado na parceria do governo estadual com agências internacionais, o que resultou em um empréstimo para o Estado de 485 milhões de dólares através do Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento.

públicas voltadas para o desenvolvimento urbano, incluir os arranjos intrametropolitanos, como o Conleste, e por último, mas não menos importante, garantir em sua governança uma efetiva participação social.

Diante dos pontos aqui colocados, destacamos algumas questões importantes, como:

- a) Rodrigues e Moscarelli, (2015) compreendem que o federalismo confere aos municípios um poder concentrado nos agentes políticos locais, o que leva a uma não adesão ou uma adesão frágil à algum projeto de integração regional, pois acaba trazendo desconfiças e incertezas de prefeitos e vereadores em relação a uma possível perda de influência no âmbito municipal;
- b) Rodrigues e Moscarelli (2015) entendem que outro ponto que deve estar presente nas experiências constituídas de integração entre municípios é a perspectiva intersetorial, porém sinalizam que é um desafio, visto que na escala municipal é complexo estruturar ações intersetoriais, em experiências em envolvam diferentes municípios, o desafio é ainda maior, pois temos diferentes interesses políticos, distintas experiências institucionais de um município em relação ao outro e a marca da fragmentação como elementos que se constituem como limites para a intersetorialidade;
- c) em consulta a documentos disponibilizados pelo Conleste e pela Câmara Metropolitana na internet, verificamos que há poucas e pontuais menções a área da assistência social, sem detalhar como esse campo de atuação do Estado pode se integrar a outras políticas setoriais no sentido de buscar promover um bem-estar coletivo para a população, apesar de que em ambas apresentações institucionais haver como intenção o fortalecimento das políticas públicas nos municípios que fazem parte da RMRJ, através de parceria técnica.

Nesse sentido, chamamos a atenção para a necessidade de aprofundamento desse debate, visto que as políticas públicas, inclusive a de assistência social, não podem ser pensadas apenas a partir da escala local, visto que as dinâmicas política, econômica e social extravasam os limites administrativos de um ente federado municipal.

Chamamos a atenção para essa questão e apontamos para a necessidade de aprofundar o debate sobre as experiências de integração entre municípios, porém como Brandão (2007), Rodrigues e Moscarelli (2015) e Sanlandía (2018) sinalizam, é necessário garantir nesses espaços mecanismos de participação social e as políticas públicas precisam ser pensadas

dentro de um agenda intersetorial com a intenção de estabelecer parcerias técnicas entre os entes federados.

Nesse sentido, esse capítulo do texto buscou trazer informações de como está estruturado o ambiente de trabalho no âmbito do SUAS em Magé-RJ e como essa questão tem impactos diretos nas estratégias de descentralização e intersetorialidade em termos de operacionalização da política de assistência social.

Na esteira desse debate, sinalizamos a importância das visitas aos espaços do SUAS em Magé-RJ, aos territórios de abrangência dos CRAS e a realização de entrevistas com profissionais da assistência com o intuito de estabelecer um quadro geral com os desafios e tensões, presentes no âmbito da operacionalização da Política no que tange as experiências de intersetorialidade e descentralização.

A partir do processo de pesquisa, constatou-se que os desafios e tensões passam por questões que envolvem condições precárias de trabalho, pela própria cultura de setorialização oriunda da divisão social do trabalho, pelo corporativismo dos grupos de servidores públicos, pelas práticas políticas locais marcadas pelo clientelismo e patrimonialismo e até mesmo por elementos que extravasam os limites administrativos do município, ou seja, é um conjunto de questões que demanda um esforço ampliado em termos de comprometimento com as políticas públicas voltadas para o bem-estar coletivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com negros torsos nus deixam em polvorosa
 A gente ordeira e virtuosa que apela
 Para polícia despachar de volta
 O populacho pra favela
 Ou pra Benguela, ou pra Guiné
 [...]
 Tem que bater, tem que matar, engrossa a gritaria
 Filha do medo, a raiva é mãe da covardia [...]

As Caravanas – Chico Buarque (2017)

Os trechos da música de Chico Buarque, *As Caravanas*, constituem-se como elemento de reflexão sobre a atual conjuntura brasileira. Estas passagens retratam uma sociedade marcada por um verdadeiro *apartheid* social, em que moradores das periferias das cidades brasileiras são vistos como “estranhos” que levam medo e insegurança para toda a população.

O trecho da música denuncia ainda o quadro complexo da sociedade brasileira marcado pela discriminação e negação dos direitos fundamentais voltados para o bem-estar dos cidadãos. Essa canção possui relação direta com a problemática trazida nesta dissertação, que tendo como objeto de estudo a Política de Assistência Social, buscou trazer contribuições para esse campo de atuação do Estado importante na construção de uma sociedade mais justa e menos desigual.

Por isso, buscou-se neste trabalho, antes de entrarmos diretamente nas questões sobre a assistência social enquanto política pública, abordar aspectos históricos sobre o Estado Capitalista nos países centrais e a ampliação de sua estrutura, sobretudo no século XX, voltada para a área social, compondo o que Castel (1998) denomina de Estado Social.

As especificidades do Capitalismo brasileiro, tão bem analisadas por Florestan Fernandes, Otávio Ianni e Francisco de Oliveira, trazem um quadro de ampliada exploração e expropriação da classe trabalhadora no Brasil, no qual o Estado a partir da década de 1930 começa a fomentar a modernização das bases econômicas e produtivas do país, porém ancorado em valores arcaicos do patrimonialismo e clientelismo vinculados ao próprio desenvolvimento da sociedade brasileira.

Esse processo resulta em ações limitadas no campo social, voltadas apenas para cidadãos vinculados ao mundo do trabalho urbano e estruturadas a partir de políticas setoriais

fundamentais para a reprodução da força de trabalho, financiada pelo fundo público composto pela mais-valia socialmente produzida.

Os cidadãos não vinculados ao mundo do trabalho urbano eram considerados “pré-cidadãos”, ou seja, ficavam dependentes de obras filantrópicas e não encontravam no Estado uma proteção efetiva. Percebe-se, nesse sentido, que diferente dos países europeus, as políticas de proteção social possuem como marca a não universalização em termos de alcance populacional e historicamente são marcadas pela focalização em determinados grupos sociais, sobretudo àqueles indispensáveis para a nova lógica de acumulação do capital no Brasil.

Na década de 1980, a assistência social passa a se constituir como um direito público e dever do Estado, mas a Constituição Federal de 1988 começou a ser atacada na década de 1990, por meio de um programa neoliberal que se expandiu na América Latina e significou na prática a contenção de gastos sociais, o que para a assistência foi ainda mais danoso, pois sua formação, em especial no Brasil, foi pautada em uma visão conservadora vinculada a filantropia e caridade.

Ainda que possamos entender que a garantia constitucional da assistência social como um direito público possa representar um avanço nos planos jurídico e normativo, no âmbito da política praticada observamos, a partir dos elementos levantados ao longo do texto, uma disseminação de programas sociais focalizados e não articulados voltados para determinados segmentos sociais em um cenário de contenção em termos de expansão da infraestrutura voltada para a realização de políticas públicas.

As mudanças políticas que ocorreram na América Latina no início do século XXI, em especial no Brasil com a ascensão do PT à presidência da República – um partido de base popular que se estrutura a partir da ação sindical em São Paulo – alimentaram o sentimento de mudança na população frente ao cenário de deterioração das condições de vida como resultado do projeto neoliberal. Porém, a partir das discussões levantadas no texto, observou-se que as forças que deram sustentação ao Partido com a eleição do Lula traziam contradições que envolviam fragmentos da classe trabalhadora e da burguesia interna, o que representou limites em termos de construção de um projeto de país contendo um enfrentamento mais profundo e efetivo em relação as expressões da questão social.

No entanto, a partir da leitura do referencial utilizado para esta dissertação e dos documentos normativos analisados, é importante ressaltar que houve mudanças qualitativas em termos de estrutura para a realização da Política, como no caso da assistência com a criação de equipamentos públicos próprios do SUAS estruturados a partir da PNAS-2004.

Cabe ressaltar a importância do conjunto de normas de operacionalização básica do SUAS que passou a representar uma organização das bases institucionais do Sistema a partir da realidade de cada município e a demanda potencial dos territórios de abrangência dos equipamentos públicos em questão.

Por falar em municípios, lembramos que este trabalho se propôs a analisar o SUAS e sua implantação em Magé-RJ por considerar que a escala municipal tem um papel central na discussão sobre a assistência no Brasil, devido aos evidentes desafios de realização de políticas públicas em um território extenso e desigual como o brasileiro e, por conseguinte, devido às atribuições político-administrativas dadas a essa fração da administração pública em face desses desafios, podendo ser destacado, no presente, as próprias normatizações do SUAS que delegam aos entes federados municipais a responsabilidade de operacionalizar a Política Nacional de Assistência.

Não foi objetivo deste trabalho debater o federalismo brasileiro, tão pouco trazer seus limites e contradições. Mas entendemos que ele nos possibilita afirmar que, ao delegar aos municípios a condição de ente federado, a Constituição brasileira legitima a visão descentralizadora no âmbito da gestão pública e a PNAS-2004 incorpora essa questão ao afirmar que a descentralização deve ser um dos paradigmas de implantação da política, ao considerar as especificidades de cada território e defender a participação dos cidadãos nos espaços de decisão da política pública.

As entrevistas com os profissionais da assistência foram fundamentais nesse processo, sobretudo em relação a visão que os trabalhadores possuem do SUAS e a respeito da descentralização. Nesse sentido, foram citadas questões que se traduzem como desafios e tensões e sinalizou-se a necessidade de aprimorar a Política no sentido de romper com uma visão de que o Sistema estruturado pela PNAS-2004 representa uma “modernização conservadora”, pois indicamos ao longo do texto a presença do primeiro-damismo, uma expansão das bases institucionais marcada pela precariedade em termos de infraestrutura e vínculos instáveis de trabalho.

É importante sinalizar que deve haver sobre essa questão destacada acima aprimoramento na gestão do SUAS, rediscutir as regras de financiamento, ampliar os espaços de participação dos usuários no âmbito da Política, estabelecer formações contínuas voltadas para a capacitação dos trabalhadores e pactuar, em termos de cooperação, as diferentes esferas de governos no sentido de potencializar as ações do Sistema nos territórios.

As medidas normativas do SUAS trazem como ponto balizador de implantação da Política a questão do território. É compreensível que o debate sobre essa categoria é denso e

complexo, porém não foi traçado como objetivo deste trabalho abordar o sentido de território em suas diversas vertentes, mas a partir de autores da Geografia buscou-se trazer contribuições para se compreender que na PNAS-2004 o território acaba sendo entendido para além do seu plano material, pois é onde as relações sociais nos espaços de abrangência das bases do SUAS acontecem, sendo elemento fundamental para a operacionalização da Política.

Nesse sentido, sinalizamos que Magé-RJ possui até o momento 08 CRAS e 01 CREAS, portanto, sendo o primeiro o que possui uma capilaridade territorial muito maior, até pela sua demanda potencial sinalizada pelas normatizações. Assim, ao ser mencionado a questão do território e ao ser identificado que a implantação do SUAS deve se dá a partir das especificidades de cada dinâmica do território no qual uma base institucional é implantada, entendemos que é nesse ponto que os paradigmas de descentralização e intersetorialidade – categorias principais nesta dissertação – devem se construir como elemento central da política de assistência.

Sinalizamos que a categoria *território usado*, trabalhada por Milton Santos, deve ser apropriada pela política através da visão de totalidade e para que os profissionais no âmbito da assistência social entenda a dinâmica de um território é importante estar com os cidadãos, escutá-los através de espaços voltados para a participação popular, envolver movimentos sociais e entender que apenas a assistência não é capaz de realizar de forma isolada o enfrentamento das expressões da questão social.

Na esteira dessa questão, fica a necessidade de se entender que as políticas sociais devem ser pensadas a partir de uma integração que envolva diferentes setores de atuação do Estado, começando pela gestão, passando pelo monitoramento e operacionalização e chegando na avaliação, ou seja, é necessário construir uma agenda intersetorial em todas as etapas de uma política pública. Portanto, a assistência social deve estar integrada a outros setores da ação estatal, pois como Fleury (2013) sinaliza, um território possui muitas deficiências que afetam a qualidade de vida dos cidadãos, desde uma oferta educacional marcada pela precariedade até mesmo uma infraestrutura urbana precária em termos de habitação, saneamento básico e mobilidade.

Em termos históricos a organização do SUAS ainda é recente e trazer a agenda intersetorial para a operacionalização do Sistema, como vimos durante o trabalho, é uma questão complexa, pois envolve elementos que merecem ser destacados: o corporativismo de setores do serviço público, as práticas locais permeadas pelo patrimonialismo e clientelismo, a ausência de uma estrutura adequada para os profissionais e a própria divisão social do trabalho, marcada pela setorialização. Esse conjunto de questões acaba se constituindo como

desafios e trazem tensões no âmbito da Política, como destacado nas contribuições do referencial teórico e nas entrevistas.

Porém, entendemos, por um outro lado, que a organização do SUAS se tornou um instrumento importante em relação ao fortalecimento do debate sobre intersectorialidade e é um dado que pode vir a representar ao longo prazo mudanças qualitativas efetivas nos rumos das políticas públicas no Brasil.

Contudo, recorremos a Brandão (2015) para reforçar a ideia de que o fortalecimento da agenda intersectorial é um instrumento importante para a universalização dos direitos sociais, sendo necessária uma visão de

“não inventar a roda” (não propor, de início, nem novas políticas públicas, nem novas instituições), mas partir do que já se tem disponível (alguns ativos, capacitações e recursos ociosos ou latentes) em cada território: Equipamentos, ações e iniciativas já existentes, identificação de lideranças, agentes de transformação e novas lógicas de participação etc. Seria importante utilizar institucionalidades já disponíveis, capacitando-as para a nova tarefa, por exemplo, os CRAS — Centro de Referência da Assistência Social. (BRANDÃO, 2015, p.13).

Ao mencionar o CRAS, Brandão (2015) reforça uma ideia que compactuamos através do conteúdo levantado durante a pesquisa, de que a presença das bases institucionais do SUAS representa a ampliação da presença do Estado nos territórios, porém a ação dos CRAS pode ser potencializada no sentido de ser uma base institucional central na busca por garantias sociais elementares para o bem-estar dos cidadãos.

Nesse sentido, ao analisar outros trabalhos do campo da assistência, é possível identificar a ausência de uma discussão mais efetiva sobre descentralização e a intersectorialidade em uma perspectiva ampliada, conforme foi sinalizado no final deste texto. Portanto, trazemos para a dissertação uma análise de uma realidade municipal, mas por outro lado sinalizamos a necessidade de se pensar políticas públicas para além da escala local, visto que os fenômenos sociais, econômicos e políticos extravasam os limites administrativos de um município, sobretudo no caso de Magé-RJ, que faz parte da RMRJ marcada pela fragmentação em termos de planejamento regional.

Contudo, sinalizamos a necessidade da assistência social estar presente nos debates e nas estratégias no âmbito das políticas através das experiências de integração de administrações municipais, seja no Conleste e/ou na Câmara Metropolitana, porém reproduzir a lógica de negligenciar esse campo de atuação do Estado nesses espaços significa fortalecer o enfraquecimento da proteção social em um cenário metropolitano marcado por profundas desigualdades.

A descentralização e a intersetorialidade são estratégias que precisam ser levadas para esses espaços de integração entre os municípios, partindo do princípio que os desafios presentes no cenário metropolitano do Rio de Janeiro devem ser vistos em sua totalidade e não de forma fragmentada, pois são questões estruturais que atravessam a produção desigual do espaço de uma região que se constituiu aos moldes de uma “modernização conservadora”.

Sinalizamos, portanto, a necessidade de ampliarmos essa discussão sobre as experiências de integração entre administrações locais municipais, visto que este trabalho, em suas delimitações, não se propôs a aprofundar esse debate, mas levá-lo neste texto é uma necessidade, pois é uma questão que precisa estar na agenda pública e a assistência social, a garantia de participação dos cidadãos nos espaços de discussão e planejamento, e a intersetorialidade são elementos que precisam fazer parte dessas experiências.

A partir das informações levantadas sobre Magé-RJ e a RMRJ, fica evidente a importância de integração dos municípios voltada para vencer as barreiras das ineficiências política e técnica dos governos locais. Assim, apontamos para a necessidade do aprofundamento dessa reflexão com o objetivo de garantir o interesse coletivo no âmbito das políticas públicas.

Por fim, acrescentamos a importância da organização do SUAS frente aos desafios de uma sociedade de capitalismo dependente, como a do Brasil, porém há questões levantadas nesse debate travado ao longo da dissertação que devem servir como elementos balizadores para o aperfeiçoamento da implantação do Sistema no território brasileiro, em especial em Magé-RJ.

Fortalecer a assistência social no Brasil, bem como garantir o estabelecimento de experiências de participação dos cidadãos nos espaços de gestão das políticas públicas e a construção de uma agenda intersetorial efetiva significa estabelecer ações que possibilitam fortalecer a proteção social brasileira. Porém, essa agenda deve se dar a partir da construção de um projeto de desenvolvimento nacional que busca desarticular forças conservadoras que não permitem mudanças nas estruturas agrárias e de renda do país, com a intenção de limitar qualquer alteração que se constitua como uma ameaça aos domínios de uma coalisão que se alimenta e reproduz a partir do quadro de forte desigualdade.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Cassiane Cominoti. A intersectorialidade como estratégia técnica e política da Organização Mundial da Saúde e do Banco Mundial. 2017.292f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santos – UFES.
- ALENCAR, Diego. Metropolização e Mobilidade: Análise dos deslocamentos intrametropolitanos de estudantes na Região Metropolitana de Goiânia, 2010 a 2013. 2014. 128f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2014.
- ALGEBAILLE, Eveline. Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos. Rio de Janeiro: Lamparina/Faperj, 2009.
- ALGEBAILLE, Eveline; OLIVEIRA, Floriano. Gestão territorial e políticas públicas no Estado contemporâneo. In: MUTIM, A.; MOURÃO, C.; MELO, R.; LACERDA, T. (Org.). Educação ambiental, políticas públicas e gestão social dos territórios. 1ªed. Curitiba: Editora CRV, 2019.
- ALGEBAILLE, E.; SILVA, G. L. A.; FAGUNDES, T. . Referenciamento Territorial de Políticas Sociais e Reconfiguração do Sistema Educativo no Brasil. In: XIII Coloquio Internacional de Geocritica - El control del espacio y los espacios de control, 2014, Barcelona. XIII Colóquio de Geografia Crítica 2014.
- ALVES, J.C.S. Dos Barões ao Extermínio: uma história da violência na Baixada Fluminense. Duque de Caxias, RJ. APPH, CLIO, 2003.
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In SADER, Emir e GENTILI, Pablo. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.
- ALVES, V. A.; KOGA, D. H. U. A interlocução do território na agenda das políticas sociais. Serviço Social & Saúde (UNICAMP), v. IX, p. 69-82, 2010.
- ANDRADE, F. F. de. Considerações sobre a perspectiva territorial na política pública de Assistência Social no Brasil. Revista Urutagua (Online), v. 18, p. 127-132, 2009.
- ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais (Impresso), São Paulo, v. 14, n.40, p. 111-141, 1999.
- ARRETCHE, Marta. O Sistema de Proteção Social Brasileiro: em direção a um modelo descentralizado. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 11, n.3, p. 20-31, 1997.
- BOITO JR., Armando. Política neoliberal e sindicalismo no Brasil. São Paulo, Editora Xamã, 1999.

BOITO JR., Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. PIMSA, v. 15, p. 209-227, 2014.

BOSCHETTI, Ivanete. Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2 ed. Atual e ampl. Brasília: INB, 2003.

BRANDÃO, Carlos. Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora Unicamp, 2007.

BRANDÃO, Carlos. Transformar a provisão de bens e serviços públicos e coletivos nos espaços urbanos e regionais do Brasil. e-metropolis: Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, v. 23, p. 6-14, 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Marco Histórico: Crise e Reforma. In: Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed.34; Brasília: ENAP, 1998. (pp.31-46).

CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTEL, Robert. A insegurança social: o que é ser protegido? Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C. ; RAICHELIS, R. . A Política Nacional de Assistência Social e Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: Berenice Rojas Couto; Maria Carmelita Yazbek; Maria Ozanira da Silva e Silva; Raquel Raichelis. (Org.). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. 5ed.São Paulo - SP: Cortez, 2017, v. 1, p. 61-94.

COUTO, B. R.; PRATES, J. C. ; MENDES, J. M. R. ; ANDRADE, I. ; MARTINELLI, Tiago; SILVA, Marta Borba . A implantação e implementação do Suas no Paraná e no Rio Grande do Sul: um movimento em processo. In: Berenice Rojas Couto; Maria Carmelita Yazbek; Maria Ozanira da Silva e Silva; Raquel Raichelis. (Org.). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. 5ed.São Paulo - SP: Cortez, 2017, v. 1, p. 233-287.

DUNN, C. MOROSIN, A. ALVARÉZ, A. Movimientos sociales y regímenes progresistas en América Latina: revoluciones mundiales y desarrollo semiperiférico. In: Movimientos Sociales en América Latina. Buenos Aires, Clacso, 2017.

FALEIROS, V. P. A política social do estado capitalista. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FERNANDES, Florestan. A revolução burguesa no Brasil: Ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FLEURY, S. *Do welfare ao warfare state*. Le Monde Diplomatique Brasil, São Paulo, v. 67, 01 fev. 2013.

FRANÇA, K. M.; TELES, M. A. P. . 1 ESTADO, POLÍTICA S PÚBLICA S E SOCIAIS: leituras e perspectivas na era contemporânea. In: VII Jornada Internacional de Políticas

Públicas, 2015, São Luís. Para além da crise global: experiências e antecipações concretas, 2015. v. 7. p. 1-13.

GRAMSCI, A. Cadernos do cárcere. Volume 3. Edição e Tradução de Carlos Nelson Coutinho; Co-edição de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2012.

GADOTTI, Moacir; JACOBI, Pedro. Participação e Descentralização: a experiência educacional do Município de São Paulo (1989-1992). Disponível em <http://acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/4337/1/FPF_PTPF_01_0956.pdf>. Acesso em: 17 de julho de 2018.

GARCIA, Mauricio; CHAPARRO, Cesar Alejandro. Política Pública Territorial. Programa Administración Pública Territorial da Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, 2008.

GIANEZINI, K; BARRETTO, L. A. M. ; GIANEZINI, M. ; LAUXEN, S. L. ; BARBOSA, G. D. ; VIEIRA, R. S. . POLÍTICAS PÚBLICAS: definições, processos e constructos no século XXI. Revista de Política Públicas da UFMA, v. 21, p. 1065-1084, 2018.

HAESBAERT, Rogério. Territórios Alternativos. Ed.Contexto; São Paulo, 2002.

HARVEY, David. O Neoliberalismo: história e implicações. São Paulo: edições Loyola, 2008.

HARVEY, David. A Produção Capitalista do Espaço. São Paulo: Anna Blume, 2005.

HARVEY, David; BICHIR, Renata ; MESQUITA, Ana Cleusa . O SUAS NA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA Transformações recentes e perspectivas. Novos Estudos. CEBRAP, v. 36, p. 36-53, 2017.

IANNI, Octavio. Estado e Planejamento no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

JACCOUD, Luciana; BICHIR, Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. O SUAS NA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA Transformações recentes e perspectivas. Novos Estudos. CEBRAP, v. 36, p. 36-53, 2017.

JUNQUEIRA, L. A. P. Articulações entre o serviço público e o cidadão. In: X Congreso Internacional del CLAD, 2005, Santiago del Chile. X Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y del a Administración Pública, 2005.

JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização, Intersetorialidade e Rede na Gestão da Cidade.. O&S. Organizações & Sociedade, Salvador, v. 11, n.1, p. 129-139, 2004.

JUNQUEIRA, L. A. P.;INOJOSA, R. M.; KOMATSU, S. Descentralização e Intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: A experiência de Fortaleza. In: XI CONCURSO DE ENSAYOS DEL CLAD Caracas:“El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública : Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones”. Caracas, 1997, p. 1-75.

LAFER, C.. O Significado de República. Estudos Históricos (Rio de Janeiro), v. 4, p. 214-224, 1989.

LENCIONI, Sandra. Da Metrópole como estratégia desenvolvimentista à metrópole como sobrevida do capitalismo. In: PEREIRA, P.; HIDALGO, R.(org.). Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina. Santiago: PUC-Chile, 2008.

Lefèvre, H. Le Droit à la Ville. Paris, Anthropos, 1968. (Tradução Rubens Eduardo Frias). São Paulo: Editora Moraes, 1991.

LIMA, H. F.. Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). 1. ed. Rio de Janeiro: Gráfica Expresso, 2016. v. 1. 251p.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MANDEL, Ernest. O Capitalismo Tardio. 2. Ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. O Manifesto Comunista. São Paulo, Companhia das Letras, 2012.

MELAZZO, Everaldo Santos; MAGALDI, Sérgio Bráz . Metodologias, procedimentos e instrumentos para identificação, análise e ação em áreas de riscos e vulnerabilidades: Construindo territorialidades no âmbito do SUAS na escala local. In: XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana, 2013, Rio de Janeiro. Anais do XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana, 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 30. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. . Política Social e Intersetorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. *Ser Social (UnB)*, v. 12, p. 200-220, 2010.

MOSCARELLI, Fernanda; RODRIGUES, J. N. . Os desafios do pacto federativo e da gestão territorial compartilhada na condução das políticas públicas brasileiras. *GEOTEXTOS (ONLINE)*, v. 11, p. 139-166, 2015.

NAKANE, A. T.; MIANI, R. A.; CARMO, S.. A crítica ao processo de flexibilização do trabalho durante o governo FHC por meio das charges na imprensa sindical: o caso do Contrato de Trabalho Temporário. In: 6º Encontro Regional Sul de História da Mídia, 2016, Ponta Grossa. 6º Encontro Regional Sul de História da Mídia, 2016.

OLIVEIRA, F. Reestruturação produtiva, território e poder no estado do Rio de Janeiro. 1ª. ed. Rio de Janeiro, Editora Garamond, 2008.

OLIVEIRA, Floriano; SOARES, Thaís. Os limites da integração e das políticas territoriais na escala local: a ação dos municípios no planejamento territorial. *Scripta Nova, Barcelona*, v. XVI, nº 418 (56), 2012, p.01-14.

OLIVEIRA, F. O ornitorrinco. In: Crítica à razão dualista: o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003, p.121-150.

OLIVEIRA, F. Os direitos do antivalor. A economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

PAIM, J. S.. O que é o SUS. 1. ed. Rio de Janeiro: EDITORA FIOCRUZ, 2009. v. 1. 148p.

PASTORINI, A. As políticas sociais e o serviço social: instrumento de reversão ou manutenção das desigualdades? In: MONTAÑO, C. A natureza do serviço social: um ensaio sobre sua gênese, a especificidade e sua reprodução. São Paulo: Cortez, 2006.

PEREIRA, Potyara A.P. Discussões conceituais sobre política pública como política pública e direito de cidadania. I. BOSCHETTI, Ivonete. et al. (org) ed. São Paulo:Cortez, 2009. Pg. 87-89.

PEREIRA, P. A intersetorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. In: MONNERAT, G.; ALMEIDA, N. L. T.; SOUZA, R. G. (Org.). A intersetorialidade na agenda das políticas sociais. Campinas: Papel Social, 2014.

PIANA, Maria Cristina. A construção do perfil do assistente social no cenário educacional. Franca/SP: selo cultura acadêmica da Fundação Editora Unesp, 2009. v. 1. 236p

POCHMANN, Marcio. O mito da grande classe média: capitalismo e estrutura social. São Paulo: Boitempo, 2014. 152 p.

POULANTZAS, Nicos. As classes sociais no capitalismo de hoje; Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

RAFFESTIN, Claude. Por uma Geografia do Poder. Editora Ática. São Paulo. 1993.

RAICHELIS,R. O Trabalho e os Trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na assistência social. In: José Crus. (Org.). Gestão do Trabalho no Âmbito do SUAS: uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial. 1ªed.Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, 2011, v. 1, p. 41-66.

ROSSINI, N.; ROTTA, E.; BORKOVSKI, A.. POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO - TECENDO RELAÇÕES. In: VIII Simpósio Iberoamericano de Cooperação para o Desenvolvimento e a Integração Regional, 2017, Cerro Largo. Anais VIII Simpósio Iberoamericano de Cooperação para o Desenvolvimento e a Integração Regional, 2017. v.

SADER, Eder. Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 3ª edição 1995.

SALANDÍA, Luis. A Implantação do Comperj e os desafios da gestão territorial nos municípios do Leste Metropolitano do Rio de Janeiro. In: BINSZTOK, J.; BARBOSA, J. (Org.). Modernidade fracassada: Dossiê Comperj. 1ªed. Rio de Janeiro: Consequência., 2018.

SANTOS, Milton. A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. 4ª.ed. São Paulo: EDUSP, 2006.

SANTOS, Milton. O retorno do território. OSAL : Observatorio Social de América Latina, Buenos Aires, año 6, n. 16, jun. (2005 [1994]).

SANTOS, R. A.; ANDRADE, Priscilla Lopes . A evolução histórica do federalismo brasileiro: uma análise histórico-sociológica a partir das constituições federais.. XXI Encontro Nacional do CONPEDI. 1ed.Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, v. XXI, p. 8-33.

SANTOS, Wanderley Guilherme. Cidadania e justiça: a política social na ordem Brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SILVA, A. G. F.; MOTA, L. A.; DORNELAS, C. S. M.; LACERDA, A. V. . A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. REVISTA DEBATES, v. 11, p. 25-42, 2017.

SILVA, G. L. A.; ALGEBAILLE, E.. Os trabalhadores do sistema único de assistência social (suas): uma nova força social em questão. Reves - Revista Relações Sociais, v. 1, p. 555-568, 2018.

SILVA, Márcia Regina Turra. As implicações da nova configuração da assistência social para a intervenção dos assistentes sociais. 2005. 164f. Dissertação (Mestrado) -Programa de Pós-Graduação em Serviço Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica, RJ.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2006.

SILVA, Mossicléia Mendes da Desenvolvimento capitalista e assistência social no Brasil: a encruzilhada da modernização com o Plano Brasil sem Miséria, 2011-2016. 2018. 417 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro – RJ

SPOSATI, A. A menina Loas: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, A. (coord.). Fotografia da assistência social no Brasil na perspectiva do SUAS. CNAS. Brasília, dez. 2005.

SPOSATI, A. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 68, p. 54-82, 2001.

TORRES, Haroldo; MARQUES, Eduardo. Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana. São Paulo em Perspectiva, 2004, 18 (4), p.28-38.

TORRES, Haroldo; MARQUES, Eduardo. Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana. São Paulo em Perspectiva, 2004, 18 (4), p.28-38.

YAZBEK, Maria Carmelita. Sistemas de proteção social, intersetorialidade e integração de políticas. In: ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de (Org.); MONNERAT, Giselle (Org.);

SOUZA, R. G. (Org.). A intersectorialidade na agenda das políticas sociais. 1ª. ed. São Paulo: Papel Social, p. 77-104, 2014.

VÉRAS DE OLIVEIRA, R.. A Denúncia do Desmanche. In: Cibele Saliba Rizek e Wagner de Melo Romão. (Org.). Francisco de Oliveira: A Tarefa da Crítica. 1ªed.Belo Horizonte: Editora Ufmg, 2006, v. , p. 103-116.

DOCUMENTOS E DADOS UTILIZADOS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Política Nacional de Assistência Social/ Sistema Único de Assistência Social-SUAS. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS, 2005.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe Sobre a Organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Política Nacional de Assistência Social/ Sistema Único de Assistência Social-SUAS. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS, 2005.

BRASIL. NOB-RH/SUAS. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS,2006

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2014.

BRASIL. Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 7 abr. 2005.

BRASIL. Lei no 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 13 jan. 2015.

CÂMARA MUNICIPAL DE MAGÉ. Lei Orgânica do Município – 1990. Disponível em <http://camaramage.rj.gov.br/legislacao/lei-organica/>. Acesso: 05/09/2018.

CASA FLUMINENSE. Mapa da Desigualdade. Disponível em <<https://casafluminense.org.br/mapa-da-desigualdade/>>, acesso em: jun. 2019.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Módulo 03 – O Federalismo Brasileiro. Brasília/ Ministério do Planejamento, 2017.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 44.905 de 11 de Agosto de 2014. Institui a Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro e o Grupo Executivo de Gestão Metropolitana. Disponível em: <http://www.detro.rj.gov.br/uploads/decretos/DECRETO%20N%C2%BA%2044905.pdf>. Acesso em jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br>. Acesso: 04/07/2018.

INSTITUTO DE ESTUDOS DO TRABALHO E SOCIEDADE (IETS). Relatório Centralidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Disponível em < https://www.iets.org.br/IMG/pdf/relatorio_final_centralidades.pdf>, acesso em 11 de maio 2019.

INSTITUTO DE ESTUDOS DO TRABALHO E SOCIEDADE (IETS). Informações gerais sobre as cidades, 2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso: 18/06/2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Censo SUAS 2017. Brasília: MDS, 2017. Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/portal-censo/>. Acesso: 05/11/2018.

INSTITUTO DE ESTUDOS DO TRABALHO E SOCIEDADE (IETS). Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos. Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mops/index.php?codigo=330240>. Acesso: 29/10/2018

MAGÉ. Lei Orçamentária Anual – exercício 2017. Disponível em <http://mage.rj.gov.br/leis/LEI%202330-LOA.pdf>. Acesso: 04/08/2018.

MAGÉ. Plano Diretor Municipal de Magé – 2016. Disponível em <http://transparencia.mage.rj.gov.br/execucao/PLANO%20DIRETOR%20PUBLICADO.pdf>. Acesso: 09/11/2018.

MAGÉ. Decreto 3.082 de 2016 – Dispõe sobre a criação de Subprefeituras no município de Magé-RJ: Maio de 2016

MAGÉ. Secretaria Municipal de Assistência Social. Plano Plurianual de ações no setor social municipal – 2014/2017. Magé : Fev. 2014.

MAGÉ. Relatório da I Conferência Municipal de Assistência Social de Magé, Magé-RJ, 1995. Acesso: Setembro/2018.

MAGÉ. Relatório da II Conferência Municipal de Assistência Social de Magé , Magé-RJ, 2001. Acesso: Setembro/2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Estudo Socioeconômico de 2016. Disponível em <http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>. Acesso; 18/08/2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Estudo Socioeconômico de 2017. Disponível em: <http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>. Acesso: 18/08/2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Edital do concurso público – 2012. Disponível em <http://www.funcab.org/>. Acesso: 17/08/2018.

ANEXO A – Lei orçamentária do município de Magé-RJ -2017

PL 070/2016

PROC. N.º 115 / 16
 FLS. 01


MENSAGEM



Prefeitura
MAGÉ
A beira do rio é a energia do povo!

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MAGÉ

CÂMARA MUNICIPAL DE MAGÉ
 ESTADO DO RIO
 PROTOCOLO N.º 0115
 EM 22 / 11 / 2016

 Data 0396-6

Exmo. Sr. Pedro Rogério Dutra do Valle
 DD. Presidente da Câmara Municipal de Magé

Exmo. Presidente.

Tenho a honra de dirigir-me a essa Egrégia Câmara Municipal, para submeter a Vossa apreciação o incluso Projeto de Lei Orçamentária que fixa a despesa e estima a receita para o próximo exercício, em iguais importâncias no valor de R\$ 452.884.400,00 (Quatrocentos e cinquenta e dois milhões e oitocentos e oitenta e quatro mil e quatrocentos reais).

O Projeto de Lei em epígrafe estabelece o imprescindível balanceamento entre as Receitas estimadas e as Despesas fixadas, referentes ao Exercício Financeiro de 2017, elaborado conforme dispõe a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Magé para 2017, bem como expressa o firme comprometimento de reunir as indispensáveis condições orçamentárias requeridas para continuar a execução e aperfeiçoamento dos programas que compõem a Revisão do Plano Plurianual – PPA 2014/2017, instrumento legal que reserva para 2017, o quarto ano de sua efetivação, compromissos assumidos com a população de Magé.

Além disso, em acatamento aos preceitos constitucionais e a princípios que lhes são decorrentes, o presente Projeto de Lei cumpre os limites dos gastos com Educação e Saúde, além das despesas com Pessoal e demais encargos, afóra o atendimento ao equilíbrio na alocação dos recursos financeiros para o Exercício vindouro, diante da exigência de afiançar o pleno desenvolvimento das atividades públicas pertencentes à esfera municipal, relacionadas aos poderes Executivo e Legislativo.

Desde o início do Governo, e de forma permanente, tenho mantido o desafio de cuidar e ampliar a capacidade de resposta da máquina administrativa municipal, pré-requisito traduzido na busca incessante pela modernização dos processos de gestão.

De conformidade com a Legislação, o Projeto em pauta compreende o orçamento que abrange os Poderes Municipais, Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta.



Esta proposta reúne os programas de realizações da Administração Municipal, demonstrando os recursos que serão captados com suas respectivas memórias de cálculo, objetivando aperfeiçoar e garantir o pleno funcionamento das atividades públicas e, ao mesmo tempo, possibilitar a viabilização dos projetos que constituirão os investimentos, visando às necessidades do Município.

A Proposta Orçamentária para o exercício de 2017 foi elaborada segundo as normas constitucionais vigentes e em especial aos princípios da Lei Federal 4.320/64, da Portaria Interministerial nº. 163/2001, da Portaria Conjunta nº. 02/2007 combinadas com a Lei Complementar nº. 101/2000.

Na certeza de poder contar com a proverbial atenção de Vossas Excelências, no sentido da aprovação do presente Projeto de Lei, valho-me da oportunidade para antecipar meus agradecimentos com protestos de elevada estima e distinta consideração.

Magé, 14 de dezembro de 2016.





Prefeitura
MAGÉ
A força do povo é a energia do povo!

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MAGÉ

PROC. N.º 115 / 16

FLS. 03



PROJETO DE LEI Nº 070 / 2016.

EMENTA: "Estima a Receita e fixa da Despesa do Município de Magé para o Exercício Financeiro de 2017 – LOA 2017."

A CÂMARA MUNICIPAL DE MAGÉ, por seus representantes legais, APROVA e eu, PREFEITO do Município, SANCIONO a seguinte LEI:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º - Esta lei estima a receita e fixa a despesa do Município para o exercício financeiro 2017, nos termos do § 5º do artigo 165 da Constituição Federal, da Lei 4320/1964 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017, compreendendo:

I – Orçamento Fiscal referente aos Poderes do Município, seus Fundos, Órgãos e Entidades da administração direta e indireta, inclusive Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todos os Órgãos e Entidades a ele vinculadas, da administração direta e indireta, bem como os Fundos e Fundações instituídas pelo Poder Público;

CAPÍTULO II DA ESTIMATIVA DA RECEITA E FIXAÇÃO DA DESPESA

Art. 2º - Fica estimada a Receita e Fixada a Despesa em iguais importâncias, a preços de junho de 2016, no valor de R\$ 452.884.400,00 (Quatrocentos e cinquenta e dois milhões e oitocentos e oitenta e quatro mil e quatrocentos reais).

Art. 3º - A receita será realizada mediante arrecadação de tributos, rendas e outras receitas correntes e de capital, na forma da legislação em vigor, com o seguinte desdobramento:

CÂMARA MUNICIPAL DE MAGÉ
APROVADO em 1 de abril de 2016
na reunião das 1 horas do dia 1 de abril
por Magé de Magé

CÂMARA MUNICIPAL DE MAGÉ
APROVADO em 1 de abril de 2016
na reunião das 1 horas do dia 1 de abril
por Magé de Magé



Prefeitura
MAGÉ
A leza do mar é a energia do povo

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MAGÉ

PROC. N.º 115 / 16

FLS. 04

I) Receitas Correntes	439.464.400,00
II) Receita Intra-Orçamentária	2.620.000,00
III) Receita de Capitas	10.800.000,00
IV) Total das Receitas	452.884.400,00

Art. 4º - A despesa fixada à conta das receitas previstas será realizada segundo a discriminação dos quadros que integram esta Lei e com o seguinte desdobramento:

01 - Legislativa	14.000.000,00
02 - Judiciária	4.416.000,00
04 - Administração	35.337.700,00
06 - Segurança Pública	3.895.000,00
08 - Assistência Social	11.442.500,00
09 - Previdência Social	21.660.000,00
10 - Saúde	84.793.500,00
11 - Trabalho	1.804.000,00
12 - Educação	196.430.000,00
13 - Cultura	350.000,00
15 - Urbanismo	59.816.000,00
16 - Habitação	300,00
18 - Gestão Ambiental	7.290.400,00
20 - Agricultura	1.897.000,00
22 - Indústria	61.000,00
27 - Desporto e Lazer	1.991.000,00
28 - Encargos Especiais	3.000.000,00
99 - Reserva de Contingência	4.700.000,00

Total geral:

452.884.400,00

II) Despesa por Entidades

02.00 - PREFEITURA MUNICIPAL DE MAGÉ	321.671.100,00
01.00 - CÂMARA MUNICIPAL DE MAGÉ	14.000.000,00
03.00 - FUNDAÇÃO EDUCACIONAL E CULTURAL DE MAGÉ	350.000,00
04.00 - FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE MAGÉ	84.793.500,00
05.00 - FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	9.283.500,00
06.00 - FUNDO MUNICIPAL DA CRIANÇA E ADOLESCENTE	120.000,00
07.00 - FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E DESENVOLV. URBANO	502.300,00
08.00 - DEPARTAMENTO DO FUNDO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	21.660.000,00
09.00 - FUNDO DO IDOSO	120.000,00
10.00 - FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	120.000,00
11.00 - FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE, REC. NATURAIS	264.000,00

Total Geral: 452.884.400,00

Fonte: Câmara Municipal de Magé-RJ

ANEXO B – A assistência social na lei orgânica municipal de 1990

SEÇÃO III DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Art. 212 - A ação do Município no campo de Assistência Social, objetivará:

I - integrar o indivíduo ao mercado de trabalho e ao meio social;

II - assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à dignidade, ao respeito, à liberdade, e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, tortura física e psicológica, crueldade e opressão.

III - garantir à população atendimento em creches e pré-escolas, às crianças de zero a seis anos de idade;

IV - garantir atendimento da "População de rua", através de instituições;

V - assegurar o cumprimento da lei de creche nas empresas com mais de 50 (cinquenta) empregados, garantindo o atendimento para as crianças de zero a seis anos, sob pena de cassação de alvará;

VI - amparo à velhice e os portadores de deficiência;

VII - manter pessoal para orientação técnica, pedagógica e administrativa nos projetos sociais;

VIII - integrar o indivíduo ao mercado de trabalho e ao meio social;

IX - amparo à velhice e à criança abandonada, e os portadores de deficiências físicas e mentais;

X - integração das comunidades carentes.

PARÁGRAFO ÚNICO - O Município implantará programas geradores de rendas para crianças e adolescentes, nas suas áreas mais carentes através de recursos próprios ou convênios.

Art. 213 - Na formulação e desenvolvimento dos programas de assistência social, o Município buscará a participação das associações representativas da comunidade obedecendo o disposto no Art. 227 da Constituição Federal.

§1º - É assegurado o direito do casal, comprovadamente carente que desejar o planejamento familiar, competindo ao Município, propiciar condições para o exercício deste direito e através de métodos anticoncepcionais adequados.

Art. 214 - Dos recursos públicos destinados ao Bem Estar Social, nunca menos de 10%, serão aplicados na construção e manutenção de creches criadas a partir das taxas de natalidade de cada região administrativa. O Município apoiará também as iniciativas comunitárias e filantrópicas através de convênios.

Art. 215 - As casas, comunitárias, que abrigam menores sem respaldo familiar ou de sua comunidade de origem, receberão apoio do Município através de recursos próprios ou obtidos por convênios.

Art. 216 - O Município prestará assistência social a quem dela necessitar obedecendo os princípios e normas da Constituição da República.

Art. 217 - Fica criado o Conselho Municipal de Assistência Social (C.M.A.S.)

§1º - Os membros do Conselho Municipal de Assistência Social serão indicados pela Sociedade Civil organizada e nomeados pelo Prefeito Municipal, sem ônus para o Município.

§2º - O Conselho Municipal de Assistência Social, nos termos da lei, assegurará a participação Comunitária por meio de organizações representativas, na formulação das ações da assistência social, do Município.

§3º - O Conselho Municipal de Assistência Social, funcionará junto ao órgão Municipal competente.

ANEXO C – Bases institucionais do SUAS



Fonte: arquivo pessoal, 2018.

ANEXO D – Roteiro das entrevistas semiestruturadas com os trabalhadores da assistência social

Nome: _____

Quanto tempo trabalha na Assistência Social?

() Menos de 02 anos;

() Entre 02 e 05 anos;

() Entre 06 e 10 anos.

() 10 anos ou mais.

Formação:

() Graduação

() Especialização

() Mestrado

() Doutorado

Trabalha em outro município?

() Sim

() Não.

Se sim, qual?

Distrito de atuação:

Distrito de atuação: _____

Roteiro

1-Em que ano concluiu a formação (graduação) e, em qual universidade?

2-Realizou outros cursos após a graduação? Se, sim quais?

3-Qual a sua visão sobre o Sistema Único da Assistência Social? O que mudou em relação a PNAS anterior a de 2004?

4-Qual sua visão sobre a descentralização política e administrativa no âmbito do SUAS? É uma estratégia que acontece de maneira efetiva?

5-Como se dá o processo de participação dos cidadãos no âmbito da gestão da assistência social nos territórios de abrangência do SUAS?

6-Em sua percepção, o que é intersetorialidade?

7-Qual a importância da perspectiva intersetorial nos territórios de abrangência das bases institucionais do SUAS?

8-Quais os desafios e tensões de se operacionalizar o SUAS na perspectiva intersetorial?

9-A partir de sua experiência, exponha alguns elementos que você considera fundamental no sentido de potencializar as ações do SUAS.

ANEXO E – Ações sociais realizadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos

The poster features a light blue background with a decorative pattern of blue and white squares and diamonds on the right and bottom left. The main title 'CRAS NA COMUNIDADE' is in large, bold, dark blue letters. Below it, the date and time '23 de setembro - 9h às 14h' are in bold orange letters. A section titled 'Serviços a serem oferecidos:' lists various services in dark blue text. The location 'BNH SANTO ALEIXO (Praça em frente ao Poliesportivo)' is also in bold dark blue. The bottom half of the poster shows a close-up of two hands, one dark-skinned and one light-skinned, shaking hands. At the bottom, there are two logos: 'SMASDH' (Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos) and the 'MAGÉ' city logo with the slogan 'A força do novo é a energia do povo!'.

Fonte: SMASDH, 2019.

ANEXO F – Chamamento para contrato temporário

