



## A GESTÃO PÚBLICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: um estudo comparativo entre América Latina e Europa

Édina E. C. Meireles de Souza<sup>1</sup>  
Ana Maria Arreguy Mourão<sup>2</sup>  
Ana Maria Costa Amoroso Lima<sup>3</sup>  
Ana Maria Ferreira<sup>4</sup>  
Blanca Girela Rejón<sup>5</sup>  
Maria Eugenia Garma<sup>6</sup>  
Belén Morata García de la Puerta<sup>7</sup>  
Hugo Inácio Castro Rojas<sup>8</sup>  
Marcos Tanure Sanabio<sup>9</sup>  
Melisa Campana<sup>10</sup>  
Roberto Orlando Zampani<sup>11</sup>  
Rosana de Matos Silveira Santos<sup>12</sup>  
Romina Lamanuzzi<sup>13</sup>  
Silvia Gabriela Fernández Soto<sup>14</sup>

### 1. Apresentação

O presente trabalho trata de uma pesquisa iniciada em março de 2009, aprovada pela FAPEMIG, desenvolvida pelos integrantes do Grupo de Pesquisa **Políticas Públicas, Gestão e Cidadania**, da Faculdade de Serviço Social e da Faculdade de Economia e Administração da Universidade Federal de Juiz de Fora - Brasil, formado por docentes, discentes de strictu e lactu sensu, residentes e profissionais de Serviço Social. Além destes, atuam como pesquisadores colaboradores, docentes da Escuela de Trabajo Social de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales da Universidad Nacional de Rosario (Argentina), da Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Argentina) e da Universidade de Granada (Espanha).

<sup>1</sup> Doutora. Universidade Federal de Juiz de Fora. E-mail: edina.souza@ufjf.edu.br

<sup>2</sup> Docente. Universidade Federal de Juiz de Fora. E-mail: arreguy@acessa.com

<sup>3</sup> Docente. Universidade Federal de Juiz de Fora. E-mail: anacamoroso@yahoo.com.br

<sup>4</sup> Docente. Universidade Federal de Juiz de Fora. E-mail: anaferreira01@yahoo.com.br

<sup>5</sup> Docente. Escuela Universitaria de Trabajo Social - Granada. E-mail: bgirela@ugr.es

<sup>6</sup> Docente. Universidad Nacional de Rosario-Argentina. E-mail: tetegarma@hotmail.com

<sup>7</sup> Docente. Escuela Universitaria de Trabajo Social – Granada. E-mail: bmorata@ugr.es

<sup>8</sup> Docente. Universidad Nacional de Rosario - Argentina. E-mail: ignaciocastrorojas@hotmail.com

<sup>9</sup> Docente. Universidade Federal Juiz de Fora. E-mail: mtanure.sanabio@ufjf.edu.br

<sup>10</sup> Docente. Universidad Nacional de Rosario - Argentina. E-mail: melicampi@hotmail.com

<sup>11</sup> Docente. Universidad Nacional de Rosario - Argentina. E-mail: rzampani@hotmail.com

<sup>12</sup> Docente. Escuela Universitaria de Trabajo Social – Granada. E-mail: rosanadm@ugr.es

<sup>13</sup> Docente. Universidad Nacional de Rosario - Argentina. E-mail: rominuzzi@hotmail.com

<sup>14</sup> Docente. Universidad Nacional do Centro de la Provincia de Buenos Aires. E-mail: silviafernandezsoto@speedy.com.ar



Interessados em contribuir com as discussões relativas às mudanças no papel do Estado após a crise do Estado de Bem-Estar Social, seus impactos sobre a gestão das políticas públicas, em especial as de Assistência Social e, seus rebatimentos na conquista dos direitos e da cidadania, os pesquisadores trazem para a arena de debates, um dos grandes equívocos sobre a temática da reforma do Estado que foi o reconhecimento de que a mesma se bastaria nas esferas fiscal e tecnológica, desviando do caráter político que o mesmo deveria encerrar.

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

O universo proposto da investigação são municípios de porte médio<sup>15</sup> da América Latina (Juiz de Fora – Brasil, Tandil e Rosario – Argentina) e da Europa (Porto – Portugal) e Granada (Espanha) escolhidos por possuírem algumas características básicas: terem um sistema público de Assistência Social descentralizado, com instrumentos de controle social/participação da sociedade civil; institucionalização político-administrativa do processo; implementação de programas e projetos e, possuírem curso superior de Serviço Social no município.

Estamos realizando uma pesquisa qualitativa e comparativa, marcada pela visão de totalidade, que busca numa perspectiva histórica, *“cercar o objeto de conhecimento através da compreensão de todas as sua mediações e correlações, constitui a riqueza, a novidade e a propriedade da dialética marxista para a explicação do social”* (Minayo, 1998:64).

O processo tem por objetivos: a) caracterizar a construção sócio-histórica da política de Assistência Social sob o viés da descentralização e democratização, identificando e analisando os atores sociais e políticos envolvidos neste processo, produzindo a configuração do poder local; b) levantar e analisar o processo de institucionalização político-administrativo da política de Assistência Social nos municípios escolhidos; c) mapear os recursos e financiamentos destinados às ações relativas à Assistência Social; d) identificar e analisar programas e projetos desenvolvidos face o objetivo de garantir os direitos sociais; e) verificar e analisar o processo de gestão pública da política de Assistência Social a partir dos seguintes eixos: financiamento, gestão e controle social; f) apresentar indicadores e perspectivas para uma política de Assistência Social apropriada à nova conjuntura

---

15 Sobre o conceito de cidade média cf. BRAGA, Roberto, 2004



econômica, política, social e cultural da ordem capitalista.

Os sujeitos investigados serão: a) os atores sócio-políticos envolvidos no processo de construção e institucionalização da política de Assistência Social; b) os gestores da política pública; c) os profissionais supervisores/coordenadores da implantação da política; d) integrantes dos espaços de controle social; e) representantes dos usuários.

## **2. A construção da política de Seguridade Social**

A orientação teórica que move a pesquisa respalda-se na atualização dos seguintes temas: Estado e reforma neoliberal; políticas sociais; política de seguridade social; política de assistência social; financiamento, controle social/participação; cidadania; poder local e gestão pública.

A Seguridade Social tanto na América Latina como na Europa não é analisada empiricamente na sua totalidade pois, a maioria das produções teóricas restringem-na à política de Previdência Social ou, a analisa de forma isolada e autônoma

Assim, qualquer iniciativa que busque compreender a Seguridade Social em sua totalidade estará produzindo avanços nessa agenda de debates e discussões, e portanto, com condições mais favoráveis de apresentar sugestões específicas para implementação da mesma segundo os objetivos e diretrizes por ela definidos.

A Organização Internacional do Trabalho definiu em 1984, a Seguridade Social como a *“proteção que a sociedade deve dar aos cidadãos, mediante uma série de medidas públicas, contra as contingências econômicas e sociais que podem reduzir ou mesmo eliminar as possibilidades de trabalho do cidadão – como doença, maternidade, acidentes de trabalho ou doença profissional, desemprego, invalidez, velhice e morte – , e também a proteção na forma de assistência médica e de ajuda às famílias com filhos”*.

O primeiro Sistema Nacional de Seguridade Social foi implementado no governo do Chanceler Bismark na Alemanha, entre 1883 e 1889, estabelecendo seguros sociais obrigatórios para a saúde, os acidentes de trabalho, invalidez e velhice. Posteriormente, em fins do século XIX, após a segunda guerra mundial, foi substituído pelas iniciativas européias e norte-americana, sendo que o Relatório Beveridge registrou a necessidade de prover serviços de Seguridade Social aos cidadãos *“desde o nascimento até a morte”*, e de políticas que conduzissem ao progresso social mediante a cooperação do Estado e dos cidadãos.

Nestes termos consolidou-se a compreensão de que a Seguridade Social referia-se a



políticas governamentais que permitissem alcançar padrões básicos de vida e ajudar os que o necessitassem, de forma a reduzir a pobreza e a falta de equidade.

De acordo com a Conferência Interamericana de Seguridade Social, esta pode ser definida a partir de dois eixos: a organização da prevenção de riscos sociais e o restabelecimento da capacidade perdida ou reduzida em consequência de doença ou de acidente, bem como, da busca dos meios necessários de subsistência nos casos de interrupção da atividade profissional.

A mesma Conferência tenta uma definição no sentido mais amplo *“esquema de proteção de riscos individuais, mediante a administração solidária dos recursos da sociedade, através do qual o Estado assegura que todos os cidadãos terão as mesmas oportunidades econômicas, sem importar a que família ou grupo social pertençam ou a que fatos fortuitos de caráter idiossincrásico tenham que enfrentar”*.

Desta maneira, o conceito de Seguridade Social incluiria os programas de seguros sociais de riscos de trabalho, doenças e aposentadoria e também os de assistência social, nos rementendo assim a determinadas necessidades humanas que são sociais porque não podem ser resolvidas de maneira individual, e porque o Estado, que detém o poder político da comunidade organizada, tem uma responsabilidade primordial sobre elas.

Contudo, este Estado, promotor e executor das políticas sociais, no caso as de Seguridade Social, sofreu profundas mudanças a partir dos anos 80.

Inaugurada sob o impacto de uma nova crise capitalista com repercussão internacional e o reconhecimento de que o modelo de Estado de Bem-Estar então vigente desde a segunda guerra mundial havia esgotado e se tornado ineficiente. Seguindo propostas vindas da Inglaterra e dos Estados Unidos sob a égide do pensamento neoliberal, a proposta de uma necessária reforma do Estado se pautou por sua “redução”, nos moldes do Estado Mínimo, com cortes drásticos no gasto social, entre outros desdobramentos.

No campo da economia promoveu-se medidas de rigorosas políticas de ajuste econômico e financeiro e cortes do gasto público para conter a crise fiscal, desencadeando neste período o aceleração da pobreza em termos mundiais.

Na Europa e América Latina o aumento da pobreza e os rebatimentos da reforma do Estado sob orientação neoliberal produziram mudanças expressivas nas Políticas Sociais, em especial na concepção e implementação da Seguridade Social. A redução da responsabilidade do Estado para com as políticas sociais face a valorização do mercado, interferiu significativamente nos serviços públicos prestados pelo novo modelo de Estado.



Acompanhando uma tendência internacional, a década de 80 traduziu com certa unanimidade o reconhecimento de que o modelo de Estado de Bem-Estar, até então em vigor, havia se esgotado, diante de suas limitações para reduzir o déficit social e retomar o processo de desenvolvimento econômico. Neste período fortaleceram-se as propostas de caráter neoliberais, pretendendo priorizar relações mais livres de mercado com base no modelo de Estado-Mínimo que, entre outras indicações, apontavam como prioridades a redução dos serviços e benefícios sociais, concretizadas na defesa ampla da privatização, da reforma financeira e fiscal e da despolitização da economia.

No campo sócio-político, Europa e da América Latina iniciaram o processo de democratização (Souza, 2005) desencadeando alterações na relação Estado-Sociedade e abrindo uma agenda de debates voltada para as temáticas da democratização, descentralização, cidadania e poder local.

A importância e valorização da instância municipal desencadeada com o processo de descentralização foi verificada em vários países com especificidades próprias a cada um deles mas mantendo um propósito único que foi o de se tornar uma alternativa eficiente para enfrentamento da crise econômica uma vez que poderiam, com iniciativas descentralizadas e participativas, retomar um desenvolvimento sustentável e adequado a cada realidade, e também, redefinir as políticas públicas evitando o desperdício do Estado.

De fato, com o questionamento acerca do papel do Estado condutor da ordem burguesa, a defesa generalizada do projeto descentralizador fixou-se como estratégia de promoção da eficiência e eficácia da gestão pública, bem como, para o estabelecimento da democratização das relações sociais. Contudo, estas iniciativas engendraram práticas e resultados diferenciados e particulares (Souza, 2005).

Sob estas orientações as políticas públicas e, conseqüentemente, a política de Assistência Social se reorganizou, buscando institucionalizações próprias para se adequar a este novo momento sócio-econômico da ordem capitalista e, é este o nosso alvo de investigação.

No Brasil, por exemplo, o sistema de Seguridade Social ganha concretude e visibilidade com a Constituição de 1988, a qual reconheceu que os cidadãos tinham direito a um conjunto de certezas e seguranças que cobrissem, reduzissem ou previnisse os riscos e as vulnerabilidades sociais. Nestes termos contemplou um conjunto de direitos sociais capazes de constituir uma Política Social de proteção e de seguridade, traduzindo-se pelo reconhecimento da responsabilidade do Estado, pela ampliação e extensão dos direitos sociais, pela universalidade do acesso e extensão da cobertura.



Contudo, o ideário neoliberal implantado na década de 1990, produziu um novo cenário de contradições onde as desigualdades passaram a ser cada vez mais naturalizadas. Nesse contexto as Políticas Sociais voltaram-se para o atendimento dos mais vulneráveis, com uma assistência focalizada, paliativa e emergencial.

O entendimento de Políticas Sociais enquanto condição de direitos conquistados a partir do conflito entre as classes foi sendo esvaziado mas, contraditoriamente, institucionalizada em 1993 com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social onde, em seu artigo 1º, deixa claro a definição da assistência como *“direito do cidadão e dever do Estado e política de seguridade social não contributiva, que provê os **mínimos sociais**, realizada através de um conjunto integrado de ações de **iniciativa pública e da sociedade** para garantir o atendimento às necessidades básicas”*.

No Brasil, a LOAS definiu no seu Capítulo III, as competências dos municípios para implantação desta, a saber: destinação de recursos financeiros; elaboração e execução de projetos de enfrentamento da pobreza; criação de instâncias deliberativas – Conselhos Municipais; instituição de serviços assistenciais que visem a melhoria de vida da população com atendimento de suas necessidades básicas.

A gestão da política de Assistência Social prevê ainda, a criação de Conselhos Municipais para garantir a participação da sociedade na definição e controle da mesma; o Plano Municipal de Assistência Social e a instituição do Fundo Municipal. O que importa acentuar é que a tarefa de exercer o controle social das políticas públicas municipais através dos Conselhos compreenderia entre outros aspectos a visibilidade das ações; a representatividade dos conselheiros e o processo de democratização.

Na avaliação de Arretche (2000), não se pode afirmar que está instituído no Brasil uma Política Nacional de Assistência Social, especialmente porque estados e municípios, considerando suas particularidades e carência de recursos, desenvolvem apenas os programas definidos e subsidiados pelo governo federal. Neste sentido, o que verificamos é a ausência quase unânime de programas e projetos que contemplem as reais necessidades e carências da população e, uma gestão pública que se limita a cumprir formalmente as diretrizes estabelecidas na Lei Orgânica de Assistência Social.

Reconhecendo que os parâmetros da gestão pública da política de Assistência Social devam respaldar-se nos princípios da orientação democrática e descentralizada adotamos os estudos de Abrúcio (1997), o qual enfatiza que uma política pública na atualidade deve conjugar equidade e justiça. Partindo do aspecto técnico e operacional, a gestão pública



democrática diferencia-se do modelo burocrático, introduzindo uma série de inovações que permitem a flexibilização administrativa para garantir o alcance da democratização, da descentralização e também, da otimização dos recursos.

### **2.1. A polêmica da gestão das políticas públicas**

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

As características desse novo modelo reforçam os princípios da descentralização, da privatização das estatais, da terceirização dos serviços públicos, da regulação estatal sobre as atividades públicas conduzidas pelo setor privado e pela utilização de idéias e ferramentas do setor privado na esfera pública.

Na visão de Osborne e Gaebler (in Paula, 2005) tratava-se da “reinvenção” do governo com base na indústria do “management” visando a constituição de uma “nova cultura gerencial” voltada para a prestação de um serviço de qualidade com o menor custo ao “cidadão-cliente”.

O projeto político pensado por essa vertente reforça a preocupação com a eficiência administrativa, onde a gestão das Políticas Sociais reduz-se a instrumentos e técnicas específicas de gerenciamento retiradas principalmente, da esfera privada. Na verdade, esta concepção traz em si o retorno do indivíduo para o campo do privado e a prevalência única do mercado como instituição fundamental para o estabelecimento da regulação dos recursos econômicos, das relações sociais e da sociabilidade em geral.

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

Na contramão do modelo gerencial surge o modelo societal, que propõe uma concepção de gestão democrática, capaz de permitir a criação de organizações administrativas permeáveis à participação com autonomia para defender os interesses públicos, a



descentralização do processo decisório, o respeito à complexidade das relações políticas e ainda, o fortalecimento da esfera pública.

Trata-se na verdade de, para além de modelos e instrumentos gerenciais “adaptáveis”, recuperar a dimensão sócio-política da gestão pública. Na linha proposta por Grau (1998) significa reafirmar o Estado democrático, público e financiador/defensor da ampliação dos direitos sociais. Para tanto, seria necessário a construção de um “*modelo institucional de administração que transcenda o enfoque burocrático como o de mercado e, que considere o caráter público da administração*” (1998:236).

Compondo essa necessária discussão, constata-se que a definição de **política pública** vem se mostrando bastante diversificada na literatura contemporânea. Alguns estudiosos a concebem como um campo de estudo da política que analisa o governo à luz das questões públicas. Outros, como um conjunto específico de ações do governo ou ainda, como o que um determinado governo decide ou não fazer. Temos também definições que a compreendem como a responsável pela “solução de problemas” o que por sua vez é fortemente rebatido por seus críticos, por identificarem nesta concepção o abandono do que é essencial na discussão das políticas públicas – o embate em torno de idéias.

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

Para Pereira (1996) a compreensão de que a análise da gestão pública implica conceber a *gestão das ações públicas* como respostas a necessidades sociais que têm origem na sociedade e são incorporadas e processadas pelo Estado em suas diferentes esferas de poder (federal, estadual e municipal). Trata-se, portanto, da formulação, implementação e gestão de políticas públicas, concebidas como linhas de ação coletiva que concretizam direitos sociais, por meio dos quais são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços em resposta a demandas da coletividade.

No caso dos países latino-americanos, existem diferentes modalidades de combinação entre o estatal e o privado na formação e desenvolvimento do capitalismo no continente, expressando uma verdadeira simbiose entre o público e o privado na conformação dos Estados nacionais, explicado pelo intenso processo de privatização e feudalização dos Estados nacionais na América Latina, revelando uma modernidade inconclusa, gerando a



*cultura de apropriação do público pelo privado* (Martins, 1994).

Resta destacar que o conjunto de docentes e discentes participantes da pesquisa concordam com a definição de políticas públicas estabelecida por Pereira de ser “uma linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei” (1996:130) e que tem no Estado a primazia pela responsabilidade de sua condução, ou seja, enquanto respostas às necessidades sociais originadas na sociedade, incorporadas e processadas pelo Estado em suas diferentes esferas (federal, estadual e municipal).

Reconhecemos também, que no limite das discussões acerca da gestão pública encontramos a polêmica sobre a relação Estado-sociedade, revestida profundamente de um conteúdo político-ideológico e, que por sua vez, rebate diretamente na configuração das Políticas Sociais e, conseqüentemente, na gestão das mesmas. Nessa direção o que pretendemos ressaltar é que a definição do modelo do Estado é responsável pela orientação da forma e conteúdo da gestão pública das Políticas Sociais.

### **3. Bibliografia**

ABRAHAMSON, Peter (1995) "Regimenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: convergencia de solidaridades?" in SARASA, Sebastiã & MORENO, Luis (comp.) *El Estado del bienestar em la Europa del Sur*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid.

ABRÚCIO, A. (1997). O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional e recente in *Cadernos ENAP*, nº 10, Brasília.

ARRETCHE, M. (2000). *Estado Federativo e Políticas sociais: determinantes da descentralização*. RJ, Revan, SP, FAPESP.

AURELIANO, Liana & DRAIBE, Sônia (1994). *A Americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. Estratégias de bem estar e políticas públicas*. RJ, Revan: UCAM, IUPERJ.

BEVERIDGE, Sir William (1942) *O Plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins*, RJ, José Olympio.

DINIZ, Eli (1997). *Crise, Reforma do Estado e governabilidade*. RJ, FGV.

DRAIBE, Sônia M. (1990). “Políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas” In *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Vol. 4 Políticas Sociais e organização do trabalho, Brasília : IPEA/IPLAN, março

Fleury, S.(1994). *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina* ,RJ, Fiocruz.

Grau, Núria (1998). *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. RJ, Revan.



- JOHNSON, Norman (1990). *El Estado de bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*. Tr. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Espanha.
- Kliksberg, Bernardo (org.) (1996). *El rediseño del Estado: una perspectiva internacional*. México, Fondo de Cultura Económica/ENAP.
- LEVY, E. e DRAGO, P. (orgs.) (2005). *Gestão pública no Brasil contemporâneo*. SP, Fundap.
- MINAYO, M.C. (1994). *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. SP/RJ, Hucitec.
- MOTA, Ana Elizabete (1993). *Cultura da crise e seguridade social. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*, SP, Cortez.
- NAVARRO, V. (1993). *Produção e Estado de Bem-Estar. O Contexto Político das Reformas* in Revista LUA NOVA. SP, nº 28/29.
- NETTO, J. P.(1989). A Redefinição da Democracia in *Serviço Social e Sociedade*. SP, Cortez, 30.
- NOGUEIRA, M. A.(2004). Um Estado para a sociedade civil. SP, Cortez.
- PAULA, A. P.(2005) *Por uma nova gestão pública*. RJ, FGV.
- PEREIRA, P. (1996). *A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília, Thesaurus
- RAICHELIS, Raquel (1998) *Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. SP, Cortez.
- SOARES, Laura T. (1999). *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. RJ, UFRJ.
- SOUZA, C. (2003). Políticas Públicas e Orçamento Público: conflitos e cooperação. In: SOUZA, Édina C. M. De (2001). "Poder Local: requalificação do processo democrático" in Revista Libertas, JU, EDUFJF-FSS, vol. 01
- YASBECK, M. C.(2001). *Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil* in Revista Temporalis. Brasília, ABEPSS, ano II, nº 3, jan-jun.