

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

BEATRIZ REZENDE ROCHA

**O TRADICIONAL E O MODERNO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: ASSISTENCIALISMO OU
DIREITO SOCIAL?**

Varginha/MG
2016

BEATRIZ REZENDE ROCHA

**O TRADICIONAL E O MODERNO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: ASSISTENCIALISMO OU
DIREITO SOCIAL?**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade. Orientador: Virgílio César da Silva e Oliveira.

Varginha/MG
2016

Rocha, Beatriz Rezende.

O tradicional e o moderno no Sistema Único de Assistência Social em municípios de pequeno porte : assistencialismo ou direito social? / Beatriz Rezende Rocha. - 2016.

89 f. -

Orientador: Virgílio César da Silva e Oliveira

Dissertação (mestrado em Gestão Pública e Sociedade) - Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha, 2016.

Bibliografia.

1. Assistência social - Brasil. 2. Administração local. 3. Sistema Único de Assistência Social. I. Oliveira, Virgílio César da Silva e. II. Título.

CDD: 361.61

BEATRIZ REZENDE ROCHA

O TRADICIONAL E O MODERNO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: ASSISTENCIALISMO OU DIREITO SOCIAL?

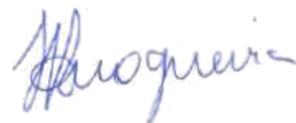
A Banca examinadora abaixo-assinada, aprova a Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade.

Aprovada em: 17 de outubro de 2016.

Orientador: Prof. Dr. Virgílio César da Silva e Oliveira
Universidade Federal de Juiz de Fora



Prof. Dr. Leandro Rivelli Teixeira Nogueira
Universidade Federal de Alfenas



Prof. Dr. Lincoln Thadeu Gouvêa de Frias
Universidade Federal de Alfenas



Dedico este trabalho a todos (as) os (as) assistentes sociais que apesar das dificuldades diárias, continuam na luta pela efetiva emancipação dos indivíduos. A vocês meu respeito e minha admiração. Estamos juntos nesta batalha.

AGRADECIMENTOS

Aos colegas assistentes sociais, pela disponibilidade, boa vontade e comprometimento em participar deste trabalho.

Aos professores da Universidade Federal de Alfenas- *Campus Varginha*, pelos conhecimentos transmitidos e pela oportunidade de estudo.

Ao Vírgílio, orientador ímpar e de paciência inigualável, agradeço a atenção e a confiança depositada nesta pesquisa.

À minha família, pela força e por entender a ausência em momentos de estudos. Obrigada pelo apoio emocional e espiritual.

Ao Henrique, meu maior incentivador, obrigada por ser meu companheiro de vida. Esta conquista é “nossa”.

A todos que contribuíram direta ou indiretamente para realização deste trabalho, deixo aqui o meu muito obrigada.

Para o espírito científico qualquer conhecimento é uma resposta a uma pergunta, se não tem pergunta não pode ter conhecimento científico. Nada se dá, tudo se constrói.

(BACHELARD, 1996)

RESUMO

A assistência social, suas práticas e fundamentos teóricos tem sido tema de grande discussão. O assistencialismo presente nos primórdios da profissão e a perspectiva do direito social se mostram do contexto do SUAS em municípios de pequeno porte. Ora temos práticas arcaicas caracterizadas pela caridade e benevolência, ora temos práticas que asseguram efetivamente a garantia do direito social. Trata-se de um estudo que se refere á análise da situação municipal dos sistemas de assistência social, onde buscou-se evidências empíricas por meio de pesquisa de campo. Assim, o objetivo desta pesquisa é reconhecer e analisar elementos tradicionais e modernos entre referenciais normativos, atores, condutas e relações que estruturam o SUAS em municípios de pequeno porte, assim como as contradições e os mecanismos de harmonização que determinam. Para alcançar tal premissa, foi utilizada como método a pesquisa de natureza qualitativa, tratando-se de um estudo exploratório, utilizando como técnica de análise de informações, a análise de conteúdo. Os resultados desta pesquisa se mostram por meio das informações empíricas. Desta maneira, por meio da fundamentação teórica e da realidade empírica encontrada, foi visto que existem sim elementos tradicionais e modernos entre referenciais normativos, atores, condutas e relações que estruturam os sistemas locais do SUAS nos municípios estudados. Tais elementos se expressam de forma contraditória e ao mesmo tempo se harmonizam no âmbito da realidade da administração pública municipal. Deste modo, a relevância deste trabalho centra-se na possibilidade de se lançar luzes sobre um importante segmento de ação do Estado, revelando como instrumentos normativos podem entrar em conflito com um conjunto de práticas (avessas à perspectiva do direito) sedimentadas e percebidas como adequadas por provedores e beneficiários.

Palavras-chave: Patrimonialismo. Burocracia. Sistema único de assistência social.

ABSTRACT

Social assistance, their practices and theoretical foundations have been the subject of great discussion. The assistance in the early days of the profession and the social law perspective are shown in the context of the SAS (Social Assistance System) in small municipalities. Sometimes we have archaic practices characterized by charity and benevolence, other times we have practices that effectively ensure the guarantee of social rights. This is a study that refers to the analysis of the situation of municipal social assistance systems, in which empirical evidence was searched through fieldwork. Thus, the objective of this research is to recognize and analyze traditional and modern elements between normative references, actors, conduct and relationships that structure the SAS in small municipalities, as well as the contradictions and harmonization mechanisms that determine. To achieve such a premise, it was used a qualitative research method, since this is an exploratory study, using as technical analysis of information the content analysis. The results of this research show themselves through the empirical information. In this way, through the theoretical foundation and empirical reality found, it has been seen that traditional and modern elements exist between normative references, actors, conduct and relationships that structure the local SAS in the cities studied. Such elements express themselves so contradictory and at the same time harmonize under the reality of municipal public administration. In this way, the relevance of this work focuses on the ability to throw light on an important segment of State action, revealing how regulatory instruments can conflict with a set of practices (apart the law perspective) fielded and perceived as appropriate for providers and beneficiaries.

Key words: Patrimonialism. Bureaucracy. Social assistance system.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC	- Benefício de Prestação Continuada
CF	- Constituição Federal de 1988
CMAS	- Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	- Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	- Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	- Centro de Referência Especializado de Assistência Social
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
LOAS	- Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NASF	- Núcleo de Apoio à Saúde da Família
NOB/RH - SUAS	- Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - SUAS
PAIF	- Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	- Programa Bolsa Família
PNAS	- Política Nacional de Assistência Social
SEDESE	- Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social
SUAS	- Sistema Único de Assistência Social

LISTA DE QUADROS

Quadro 1-	Tensão Tradicional x Moderno	26
Quadro 2-	Classificação da Pesquisa.....	38
Quadro 3-	Síntese dos Elementos considerados na pesquisa	62
Quadro 4-	Contradições e Meios de Harmonização.....	69

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	SOCIOLOGIA DA DOMINAÇÃO DE MAX WEBER	17
2.1	O MODELO PATRIMONIAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	21
2.2	O MODELO BUROCRÁTICO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	22
2.3	PATRIMONIALISMO E BUROCRACIA COMO EXPRESSÕES DE CONTEXTOS TRADICIONAIS E MODERNOS, A ESPECIFICIDADE DO CASO BRASILEIRO	25
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	37
3.1	NATUREZA DA PESQUISA	37
3.2	TÉCNICAS, AMOSTRAGEM E INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS	38
3.3	ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	39
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO: ASPECTOS DAS LÓGICAS TRADICIONAL E MODERNA EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE	41
4.1	INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: DA FILANTROPIA AO SUAS	41
4.2	REFERENCIAIS NORMATIVOS: DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS ..	48
4.2.1	Referenciais normativos: análise	52
4.3	ATORES SOCIAIS: DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS	53
4.3.1	Atores sociais: análise	54
4.4	CONDUTAS: DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS	55
4.4.1	Condutas: análise	56
4.5	RELAÇÕES: DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS	62
4.5.1	Relações: análise	63
4.6	MEIOS DE HARMONIZAÇÃO ENTRE AS LÓGICAS TRADICIONAL E MODERNA	69
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	74
	REFERÊNCIAS	78
	APÊNDICE A- Instrumento de Coleta de Dados	83
	APÊNDICE B- Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	85
	ANEXO A- Parecer Consubstanciado do CEP	87

1 INTRODUÇÃO

A assistência social é um tema que vem sendo bastante discutido na academia tanto como prática quanto como base de teoria. A demanda dos trabalhadores nessa esfera se expressa no contexto do Sistema Único de Assistência Social- SUAS.

Desta maneira, este sistema (SUAS) organiza-se de forma descentralizada, estabelecendo as diretrizes e o ordenamento dos serviços socioassistenciais no Brasil. É um modelo de gestão participativa que articula os três níveis de governo. O SUAS foi implantado para operacionalizar efetivamente todas as ações preconizadas na Política Nacional de Assistência Social -PNAS, instituída em 2004 (SUAS, 2006).

Assim, partindo da premissa e do trato da assistência social enquanto política pública não contributiva¹, que assegura os direitos sociais dos cidadãos, encontra-se a problematização que envolve o contexto da assistência social como prática. É sabido que nos primórdios da profissão a assistência social era fortemente marcada por traços da Igreja Católica. Nesse sentido, suas atividades eram voltadas para o assistencialismo praticado, por exemplo, pelas primeiras-damas, dentre outros atores. A profissão era marcada pelo espírito cristão, e concebida como “vocação pessoal”, era tratar os desvalidos e alimentar os famintos. Sua prática era vista como uma garantia de “lugar no céu” (CASTRO, 2007). Neste contexto, a caridade era evidente e os sujeitos eram caracterizados como “coitados”, muitos dos quais invisíveis às ações precárias do Estado.

Desta maneira, a assistência social era entendida como prática caritativa, auxiliadora, caridosa e benevolente. Não obstante, criavam-se relações de dependência entre o Estado e os sujeitos, nexos que se baseavam na prática do assistencialismo.

Assim, é por meio das transformações sócio-históricas, ocorridas no contexto brasileiro, que surge a necessidade de uma reestruturação do serviço social, visando abandonar as práticas assistencialistas e as relações de dependência.

Foi por meio da Constituição Federal de 1988 que a assistência social passou a formar, conjuntamente à saúde e à previdência, o tripé da seguridade social. A assistência social passou a ser considerada política pública de caráter não contributivo, destinada a garantir os mínimos sociais aos cidadãos (BRASIL, 1988).

Em 1993, foi instituída a Lei Orgânica de Assistência Social –LOAS. Esta lei dispõe sobre a efetiva organização da assistência social, estabelecendo seus princípios, diretrizes e

¹ Entende-se por política pública não contributiva aquela em que o beneficiário não precisa contribuir diretamente para acessá-la.

objetivos. Ainda para tentar romper com a marca do assistencialismo brasileiro, criou-se em 2004 a Política Nacional de Assistência Social -PNAS, que se configurou como política de proteção social aos brasileiros, e em 2006 foi criado o Sistema Único de Assistência Social -SUAS.

Por meio de todos esses elementos normativos, o direito social do cidadão passou a ser resguardado e os sujeitos que são o público assistido pela assistência social, buscavam sua efetiva emancipação social.

Sabendo dessa marca assistencialista, presente na profissão, e em oposição à perspectiva do direito social, presente nos referenciais normativos, busca-se compreender a coexistência de elementos tradicionais (centrados no personalismo e em relações de dependência) e modernos (centrados na impessoalidade e na perspectiva emancipatória do direito social) no contexto do SUAS em municípios de pequeno porte. Esse contexto moderno trata-se de um processo de reordenamento social contemporâneo. Refere-se ao tempo presente contrapondo-se à prática tradicional que promoveu a igualdade política entre indivíduos, assegurando a soberania da lei e estabelecendo a noção de cidadania. Tal modelo superou, portanto, a configuração estamental da sociedade, caracterizada pela tradição.

Por meio dessa premissa surge a problemática da presente pesquisa, que pode ser resumida através da seguinte indagação: Como os elementos tradicionais e modernos entre referenciais normativos, atores, condutas² e relações³ que estruturam o Sistema Único de Assistência Social em municípios de pequeno porte se organizam?

Assim, têm-se os propósitos desta pesquisa. Em primeiro lugar, tratar-se-á de reconhecer e analisar elementos tradicionais e modernos entre referenciais normativos, atores, condutas e relações que estruturam o SUAS em municípios de pequeno porte; em segundo lugar, tentar-se-á delimitar as contradições e os mecanismos de harmonização que o determinam.

Para alcançar tal proposta, partiremos dos objetivos específicos:

Reconstituir o processo de institucionalização da Assistência Social no Brasil, de sua origem filantrópica à perspectiva do direito social;

Compreender como se organizam os elementos tradicionais e modernos entre referenciais normativos, atores, condutas e relações que estruturam o SUAS em municípios de pequeno porte;

²Conduta, neste contexto, refere-se ao modo de agir dos sujeitos, ou seja, diz respeito ao modo como os indivíduos se comportam.

³As relações são caracterizadas por meio das conexões que se estabelecem entre os indivíduos e suas interações.

Discutir as contradições geradas pela coexistência de elementos tradicionais e modernos no âmbito do SUAS, assim como os meios de harmonização que preservam a vigência de ambas as lógicas.

No contexto da esfera pública brasileira, encontramos instituições alinhadas à modernidade que prezam pela igualdade, liberdade e justiça social. Mas, por outro lado, existem condutas que são marcadas pelas relações de dependência e pela hierarquia velada, reforçando a percepção de que a igualdade e a liberdade são relativas.

Assim, trata-se de um estudo realizado no âmbito do Sistema Único de Assistência Social em municípios de pequeno porte⁴. Cabe dizer que a realidade de municípios de pequeno porte mostra-se diferente das demais, pois tais municípios possuem tecido social e institucional menos denso e menos plural. Tal particularidade - que ao mesmo tempo caracteriza e diferencia a realidade de municípios menores - pode ser detectada em práticas locais arcaicas, costumeiramente, avessas à perspectiva do Direito. Esses municípios pequenos possuem limitação de equipamentos estatais, o que ocasiona uma sobrecarga de serviços nas instituições municipais, fazendo a realidade manifestar-se de forma peculiar e específica.

A relevância do presente trabalho centra-se na possibilidade de lançar luz sobre um importante segmento de ação do Estado, revelando como instrumentos normativos podem entrar em conflito com um conjunto de práticas (avessas à perspectiva do Direito) sedimentadas e percebidas como adequadas por provedores e beneficiários (poderes constituídos e sujeitos).

Assim, trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa na medida em que se emprega teoria para discussão da realidade empírica.

O texto será estruturado, primeiramente, contextualizando a sociologia weberiana, abordando a lógica tradicional de ordenamento social e partindo de considerações acerca da cultura, tradição e religião. Trataremos, com efeito, da dominação tradicional e do modo de organização social centrado no personalismo.

Assim como no tópico anterior, na seção 2 encontram-se as referências teóricas do estudo, elaboradas a partir de reflexões sobre a construção da perspectiva moderna, tratando da dominação racional legal e do modo de organização social centrado na impessoalidade, assim como os méritos e limitações (disfunções) desta lógica gerencial.

Após assinalarmos questões das duas principais lógicas gerenciais, a saber, o patrimonialismo e a burocracia, entraremos na questão do caso brasileiro e sua singularidade,

⁴ Segundo Veiga (2002), “municípios de pequeno porte” são divisões territoriais com até 50.000 habitantes e densidade demográfica menor que 80 habitantes por km.

destacando como o ordenamento social brasileiro expressa-se e organiza-se. Para isto, contaremos com os pares de oposições presentes em cada lógica gerencial.

Posteriormente serão detalhados os procedimentos metodológicos, definindo a natureza da pesquisa, instrumentos de coleta de dados, seleção de informantes e técnica de análise dos dados.

Por fim, será apresentada a seção dos resultados e da discussão. Como meio de contextualização, a trajetória histórica do Serviço Social será detalhada de sua origem filantrópica a perspectiva do direito social, chegando ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que temos hoje, seguindo com a discussão dos resultados da pesquisa.

Encerramos o presente trabalho com as considerações finais, buscando responder ao problema de pesquisa e às limitações encontradas ao longo dos percursos analítico e empírico. Esta última seção busca também assinalar oportunidades de novos estudos alinhados à problemática estudada.

2 SOCIOLOGIA DA DOMINAÇÃO DE MAX WEBER

Este texto versará inicialmente sobre as discussões de base, ou seja, trataremos de discutir e compreender alguns elementos da sociologia weberiana, a saber, os fenômenos e as instituições sociais, a ação social e os tipos ideais, para posteriormente discutirmos conceitos derivados, em especial a tensão entre o tradicional e o moderno.

Assim, como ponto de partida, é fundamental abordamos a sociologia weberiana. Em *Economia e Sociedade*, Weber buscou tornar compreensíveis as instituições sociais (o Direito, a Economia, a Religião) de diferentes civilizações em diferentes épocas.

O propósito da sociologia weberiana é compreender os fenômenos e as instituições sociais; e seu objeto de estudo é a ação social. Quanto a tais fenômenos, Tragtenberg (1997) destaca que a fluidez desses fenômenos sociais só pode ser percebida, nitidamente, quando os próprios conceitos tipológicos não são fluídos, gerando fronteiras rígidas entre si. Desta maneira, esses fenômenos são vistos como entidades qualitativamente diferentes.

Weber (1999, p. 243) define instituição como sendo “uma associação cujos ordenamentos estatuídos, dentro de um domínio especificável, são impostos de modo (relativamente) eficaz a toda ação segundo determinadas características dadas”. Dessa maneira, as instituições sociais seriam fundamentadas na percepção do Direito, da Economia e da Religião.

No que se refere à sociologia weberiana, Tragtenberg (1997) diz que Weber considera o objeto da sociologia como fundamentalmente relacionado à “captação da relação de sentido” da ação humana, sendo que para se conhecer um fenômeno social, é necessário extrair o conteúdo simbólico da ação que o configura (TRAGTENBERG, 1997).

Toda relação é carregada de sentido, e este sentido da ação é fundamental para compreensão das relações que os sujeitos estabelecem no convívio em sociedade.

Assim, Weber desenvolveu um sistema particular de análise da esfera social, baseado no conceito de ação social.

Desta maneira, a compreensão dos fenômenos e das instituições sociais perpassa pela compreensão do conteúdo simbólico das ações que os configuram (TRAGTENBERG, 1997). Ambos (fenômenos e instituições sociais) dão sequência à compreensão do sentido à ação.

Segundo o autor, esta ação é aquela que se orienta e se fundamenta por meio de condutas alheias, sendo permeada de significado por quem age, ou seja, pelo homem que pratica a ação (TRAGTENBERG, 1997).

A ação “é aquela cujo sentido pensado pelo sujeito ou sujeitos é referido ao comportamento dos outros, orientando-se por ele o seu comportamento.” (WEBER, 1999, p. 08).

Weber buscava captar o sentido das ações humanas, e para isto o método compreensivo, estudado e defendido por ele, consistia em compreender o sentido dessas ações, o sentido que as ações de um indivíduo contêm (WEBER, 1999).

Se, por exemplo, uma pessoa dá a outra um pedaço de papel, esse fato, em si mesmo, é irrelevante para o cientista social. Somente quando se sabe que a primeira pessoa deu o papel para a outra como forma de saldar uma dívida (o pedaço de papel é um cheque) é que se está diante de um fato propriamente humano, ou seja, de uma ação carregada de sentido. O fato em questão não se esgota em si mesmo e aponta para todo um complexo de significações sociais, na medida em que as duas pessoas envolvidas atribuem ao pedaço de papel a função de servir como meio de troca ou pagamento; além disso, essa função é reconhecida por uma comunidade maior de pessoas (TRAGTENBERG, 1997, p. 07).

Assim, as instituições sociais são produto da convergência de ações sociais que as instituem e transformam-nas. Todavia, as ações sociais não podem ser compreendidas por sua dimensão aparente, exterior. Para aquele que age, compreender o sentido (o significado) das ações é, segundo Weber, o caminho para entender as instituições de certa coletividade. Em outros termos, é o meio para a compreensão da singularidade de determinadas civilizações.

Dessa maneira, compreender a ação do homem dentro do universo em que ele vive se torna um meio para entender como grupos sociais se formam.

Um recurso fundamental da sociologia compreensiva weberiana é a noção de tipo ideal. Ele representa um modelo (originando tipologias) no interior do qual a realidade pode ser comparada e explicada.

O conceito de tipo ideal é “caracterizado como um processo de conceituação que abstrai de fenômenos concretos o que existe de particular, construindo assim um conceito individualizante, um conceito histórico-concreto” (WEBER, 1999, p. 267).

A conceituação típico-ideal chega a resultados diferentes da conceituação generalizadora. O tipo ideal, segundo Weber, expõe como se desenvolveria uma forma particular de ação social se o fizesse racionalmente em direção a um fim e se fosse orientada de forma a atingir um e somente um fim. Assim, o tipo ideal não descreveria um curso concreto de ação, mas um desenvolvimento normativamente ideal, isto é, um curso de ação “objetivamente possível”. O tipo ideal é um conceito vazio de conteúdo real: ele depura as propriedades dos fenômenos reais desencarnando-os pela análise, para depois reconstruí-los. Quando se trata de tipos complexos (formados por várias propriedades), essa reconstrução assume a forma de síntese, que não recupera os fenômenos em sua real concreção, mas que os idealiza em uma articulação significativa de abstrações. Desse modo, se constitui uma “pauta de contrastação”, que permite situar os fenômenos reais em sua relatividade (TRAGTENBERG, 1997, p.18).

Este tipo ideal estudado pelo autor implica a admissão de que a ciência não é uma cópia da realidade, isto é, de que nosso conhecimento da realidade é limitado e imperfeito (GUERREIRO RAMOS, 2006).

Assim, quatro são os tipos de ação social, pensados a partir de seu significado: ação racional orientada a fins, ação racional orientada a valores, ação tradicional e ação afetiva.

Conforme Weber (1999), a ação racional relacionada a fins é estritamente racional, visto que existe escolha dos meios para chegar-se a determinado fim. Ao contrário, na ação social racional em relação a valores, não é o fim que orienta a ação, mas o valor, seja ele ético, religioso ou político.

Na ação afetiva, a conduta dos homens é movida por sentimentos, e a ação tradicional tem como fundamento os costumes ou hábitos arraigados (WEBER, 1999).

Toda ação do homem é condicionada a algo. A partir do momento em que determinado grupo social assemelha-se, ao desenvolver o mesmo tipo de ação, fica possível compreender as peculiaridades que cada grupo apresenta na sociedade.

A primeira instituição social que nos influencia é a família. Posteriormente, somos influenciados pela religião, pela cultura e por outros grupos. Assim, toda ação do homem sofre interferência.

Para Weber, a dominação representa:

[...] uma situação de fato, em que uma vontade manifesta ('mandado') do 'dominador' ou dos 'dominadores' quer influenciar as ações de outras pessoas (do 'dominado' ou dos 'dominados') e de fato as influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações ('obediência') (WEBER, 1999, p. 191)

Assim, a dominação e a forma como ela é exercida é o que faz nascer uma relação denominada associativa racional. Nesta relação específica, a dominação é um caso especial de poder, sendo que o poder econômico é uma consequência planejada e deliberada dessa dominação (WEBER, 1999).

A soberania e o poder são inerentes à dominação. Ambos estão presentes em nossa sociedade capitalista de consumo. Enquanto sujeitos sociais inseridos no mercado somos "obrigados" a mantermo-nos e a adaptarmo-nos às condições impostas pelo capital. Dessa maneira, toda relação é uma relação de dominação, seja ela manifestada de forma direta, ou de forma indireta.

Assim, toda forma típica de dominação, em virtude de uma situação caracterizada por interesses, particularmente em virtude de uma posição monopolizadora, pode transformar-se

em uma dominação autoritária. Nesse contexto, Weber ressalta que, não apenas a troca no mercado, mas as relações de troca da vida social produzem a dominação. Dessa maneira, a dominação condicionada pela situação do mercado ou por situações de interesse pode ser sentida por sua falta de regulamentos como algo muito mais opressivo do que uma autoridade expressamente regulamentada na forma de determinados deveres de obediência (WEBER, 1999).

Conforme Weber (1999), toda dominação manifesta-se e funciona como uma administração. Com efeito, toda administração necessita de alguma maneira da dominação, pois para dirigi-la é necessário que certos poderes de mando encontrem-se e cruzem-se nas mãos de alguém.

No contexto da administração pública não é diferente. A dominação é presente e expressa-se de diversas maneiras.

No que se refere aos tipos de dominação, Guerreiro Ramos (2006) assinala que a sociologia weberiana é um instrumento que pode ser utilizado para a organização da sociedade. Assim, a dominação não constitui uma forma violenta de coação. Ela é mais sutil e, portanto, requer por parte do dominado a percepção de que há legitimidade naquele que o influencia. Ou seja, a dominação só existe porque um “dominado” convence-se que há fundamentos capazes de legitimá-la.

Assim, Weber estabelece tipos ideais para a dominação de natureza legítima. Neste cenário, trata das formas tradicional, racional-legal e carismática.

Vislumbrando particularmente o tradicional, apreende-se que o termo está ligado à cultura, aos costumes. Dessa maneira, a dominação tradicional manifesta-se por meio de ações e práticas arraigadas, costumeiras, onde o poder segue as normas ditadas pela tradição.

A dominação racional legal apoia-se em competências oficiais, ordenadas por leis ou regulamentos administrativos instituídos por autoridades ou organizações burocráticas. Neste tipo de dominação existe uma distribuição de atividades e poderes. Esta distribuição visa a exceção regular e contínua de certos fins. Este tipo de dominação baseia-se na legitimidade e na lei (WEBER, 1999).

A dominação racional legal contrapõe-se à tradicional. Nesse tipo de dominação, a base (e também fundamento) é a lei, visando que esta lei seja impessoal, buscando uma igualdade explícita aos sujeitos.

A dominação carismática extingue-se com o fim daquele que porta, na concepção dos dominados, o carisma (WEBER, 1999).

As dominações tradicional e racional-legal podem perdurar, apoiando-se em elementos que lhes conferem materialidade. Nesse contexto é possível falar de meios de administração, pois possibilitam que um contingente numericamente pequeno (elites dirigentes) exerça sua influência sobre grandes coletivos (massas dirigidas).

Sabe-se que toda relação em nossa sociedade se fundamenta em uma relação de dominação. Assim, é por meio da dominação de natureza tradicional que emerge o modelo patrimonial de administração. Em contrapartida, na dominação de natureza racional-legal é que surge o modelo burocrático.

É por meio da compreensão dessas premissas da sociologia weberiana que podemos chegar aos tipos de dominação estudados pelo autor. Tais tipos de dominação são fundamentais para a compreensão do modelo patrimonial de administração pública e do modelo burocrático.

2.1 O MODELO PATRIMONIAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Além de se fundamentar na dominação tradicional, estudada por Weber, o modelo patrimonial de administração pública baseia-se em relações de piedade pessoal. Para Campante (2003), esta piedade:

[...] não tem o caráter mais comum que se lhe dá, de pena ou caridade, mas o sentido de respeito filial pela pessoa do pater, intimamente associado à reverência pelo religioso, pelo sagrado, pelo tradicional. A piedade manifesta-se, pelo sentimento de devoção puramente pessoal ao soberano que caracteriza o patrimonialismo, assim como o feudalismo (CAMPANTE, 2003, p.187).

Essa configuração social de piedade e de dominação tradicional tende a despertar relações de reciprocidade baseadas nos costumes arraigados, e não na lei.

De uma forma específica da dominação tradicional, que expressa essa reciprocidade, emerge o patrimonialismo. Nas palavras de Weber:

[...] a este caso especial da estrutura de dominação patriarcal: o poder doméstico descentralizado mediante a cessão de terras e eventualmente de utensílios a filhos ou outros dependentes da comunidade doméstica, queremos chamar de dominação patrimonial (WEBER, 1999, p. 238).

Para Campante (2003), no patrimonialismo o poder pessoal reina e o favoritismo é o meio por excelência de ascensão social. O adjetivo patrimonial define um tipo específico de dominação, e a dominação define um tipo de poder, que é legitimado pela tradição (tempo, costumes) e é fundamentado na relação de dominação.

A relevância dessa prática patrimonial e sua conexão com a gestão pública deve-se ao fato de que o controle assegurava ao soberano a autoridade sobre diversas áreas e demandas políticas.

Assim, o patrimonialismo é intrinsecamente personalista, tendendo a desprezar a distinção entre as esferas pública e privada. Nas sociedades patrimonialistas reina o poder pessoal. O sistema jurídico, *lato sensu*, englobando o direito expresso e o direito aplicado, costuma exprimir e veicular o poder particular e o privilégio em detrimento da universalidade e da igualdade formal-legal (CAMPANTE, 2003).

Esse personalismo pode gerar riscos no âmbito da administração pública, pois prioriza certos sujeitos e desqualifica outros, deixando parte da sociedade alheia às ações realizadas na esfera pública municipal.

Para Campante (2003), o patrimonialismo é um termo de origem adjetiva: patrimonial, ou seja, algo que qualifica e define um tipo específico de dominação tradicional.

Esse patrimonialismo explica-se a partir de sua fundamentação no poder político, assim como este se organiza e se legitima, sendo este poder caracterizado por meio do poder arbitrário e pessoal ligado à tradição. Essa legitimação pela tradição ampara-se ao reconhecer certos direitos sacralizados pelo costume e pelo tempo.

Esses direitos não são reconhecidos por lei, não são impessoalmente efetivados. Diversamente, são “garantidos” por meio da tradição e do personalismo.

Assim, ao aderir a práticas patrimonialistas, o poder centraliza-se, a autonomia dos funcionários não se efetiva e as decisões passam a basear-se em trocas de interesses e favores.

Segundo Helal e Diegues (2009), podemos considerar como características do patrimonialismo a representação e o serviço pessoal, inexistindo a especialização profissional, onde a seleção de empregados dá-se por meio do círculo pessoal do caracterizado senhor. Esse modelo patrimonialista é caracterizado por meio da forma de dominação tradicional, onde o soberano organiza todo o poder político. Trata-se de uma forma pré-burocrática, baseada na submissão e devoção pessoal, considerada uma extensão da autoridade tradicional. Assim o uso de recursos públicos e o nepotismo eram considerados corriqueiros na administração patrimonialista.

Desta maneira, para tentar contrapor-se a esse modelo de administração pública, surge a burocracia, criada para regular, a partir de outras bases, as relações sociais.

2.2 O MODELO BUROCRÁTICO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De acordo com Weber (1999), a burocracia organiza-se por meio de regulamentos ou leis que se instituem através da autoridade. Assim, observa-se neste modelo uma distribuição

de poderes e de atividades, cujo objetivo é regular a execução de certas finalidades. É uma hierarquia de cargos que comanda o sistema de mando e subordinação.

Este modelo burocrático propõe reger a sociedade por meio de regulamentos, regras, obediência, hierarquia, formalidade e impessoalidade (MEDEIROS, 2006).

A burocracia surge para regular as relações da administração pública, para contrapor-se às práticas tradicionais presentes no patrimonialismo, tendo como base a impessoalidade e a lei.

Medeiros (2006) assinala que a burocracia surgiu no século XIX, juntamente com o Estado liberal, como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo. Nesse sentido, a burocracia está fundamentada na lei e baseia-se na impessoalidade. Ela está ligada ao poder, ao controle, à alienação.

A burocracia surgiria então como uma forma de dominação racional-legal que combate ao patrimonialismo. (MEDEIROS, 2006).

Para Tragtenberg (1997), a burocracia seria igual a uma organização, isto é, trata-se de um sistema racional, onde a divisão de trabalho se dá a determinados fins. Seria considerada uma forma mais racional do exercício e da prática da dominação, alcançando o máximo rendimento em virtude de sua precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade, sendo predominante o procedimentalismo.

Segundo Weber (1999), o modelo burocrático, portanto, seria uma forma de dominação, possuindo um *ethos* racional advindo da cultura protestante (que teria sido causador de toda influência decisiva na evolução da sociedade moderna).

Assim, a obediência no contexto da lógica burocrática ocorre por meio da ordem impessoal legalmente estabelecida. A burocracia seria, assim, um tipo ideal de organização em sua forma mais pura e, ao mesmo tempo, a autoridade na forma racional-legal (WEBER, 1999).

Tal ordem impessoal da burocracia parte do fundamento e da legitimidade da lei, desta maneira as práticas de favores e os privilégios políticos são rompidos. Consequentemente, amparada pela lei, a administração pública inaugura um cenário em que os sujeitos podem ser tratados de forma igual.

A prática da burocracia visa proteger os indivíduos de atos arbitrários, favorecendo o exercício impessoal de suas atividades (fundamentados na lei).

Segundo Vasconcelos (2002), o modelo burocrático seria uma solução organizacional para evitar a arbitrariedade e o confronto entre os indivíduos, assim como evitar o abuso do poder.

É visto que o avanço do modelo burocrático se deu em razão de sua superioridade técnica sobre as demais formas de administração. Assim, algumas vantagens desse modelo seriam: precisão, agilidade, unidade de comando, continuidade, uniformidade, otimização de recursos e previsibilidade (WEBER, 1999).

A burocracia apresenta como característica também a manutenção de registros na forma de documentos, bem como o emprego pleno da força de trabalho dos funcionários para o cumprimento regular e contínuo dos deveres distribuídos e o exercício dos direitos correspondentes. Dessa forma, criam-se providências planejadas, contratando pessoas com qualificação regulamentada (WEBER, 1999).

Com efeito,

a burocracia aspira, por toda parte, ao desenvolvimento de uma espécie de “direito ao cargo”, mediante a criação de um procedimento disciplinar ordenado e a eliminação do poder totalmente arbitrário do “superior” sobre o funcionário, enquanto procura assegurar a posição deste, sua ascensão regular, ao seu sustento na velhice. Sendo a burocracia de caráter racional: regra, finalidade, meios, impessoalidade, “objetiva” que dominam suas atitudes (WEBER, 1999, p. 233)

Assim, para o autor, a burocracia moderna destaca-se por uma qualidade que torna seu caráter inescapável e essencialmente mais definido, se comparado aos demais: a especialização e o treinamento racional (WEBER, 1999).

Outra vantagem desse modelo burocrático é sua solidez, pois a burocracia cria uma forma praticamente indestrutível de dominação. Ela dá aos seus membros meios e formas para sua existência. No interior das relações burocráticas, os dominados acabam dependendo cada vez mais de suas funções (WEBER, 1999).

Para Prestes Motta (1981), a burocracia está intrinsecamente ligada ao poder, ao controle e à alienação. É uma estrutura social em que a direção das atividades coletivas fica a cargo do aparelho impessoal, que é organizado e deve agir por meio de critérios impessoais e métodos racionais.

Assim, visto o conjunto de vantagens do modelo burocrático de administração pública, passemos então a analisar suas disfunções e limitações.

Para Merton (1970), a supervalorização de regulamentos, a despersonalização das relações humanas, os exageros de autoridade, a resistência à mudança, a limitação das interações organização-usuário, a formalidade excessiva e a hierarquização das decisões são algumas das disfunções desse modelo.

Por último, cabe ressaltar que, ainda como disfunção desse modelo burocrático, tem-se a rigidez, ou seja, a rigorosa adesão aos procedimentos formalizados. Em casos específicos, a rigidez pode ser sinônimo de ineficiência, visto que a burocratização separa os indivíduos dos

instrumentos de produção, tornando o homem um ser controlado por suas relações sociais. Com efeito, a burocracia passa a ter ênfase sobre a despersonalização das relações (MERTON, 1970).

Em síntese, depreende-se que, mesmo tendo surgido para se contrapor ao patrimonialismo, a burocracia possui limitações e disfunções; no mesmo ínterim, constata-se também que ambas as lógicas gerenciais, patrimonialismo e burocracia, são encontradas no âmbito da administração pública municipal.

2.3 PATRIMONIALISMO E BUROCRACIA COMO EXPRESSÕES DE CONTEXTOS TRADICIONAIS E MODERNOS, A ESPECIFICIDADE DO CASO BRASILEIRO

Ao estabelecer as premissas dos modelos patrimonial e burocrático, Weber lança luz sobre as formas tradicionais e modernas de organização social.

Sabe-se que a sociedade se organiza por meio de grupos que se assemelham. Nesse sentido, a organização social dos sujeitos depende das ações e da dominação que esses grupos exercem uns sobre os outros.

Nesse contexto, os laços de parentesco e o compadrio são traços que marcam essa perspectiva tradicional, enquanto que a meritocracia atua como critério de seletividade para os sujeitos na esfera burocrática. Este critério de seletividade passa a ser a forma através da qual os sujeitos em geral são “escolhidos” para beneficiar-se das ações da administração pública.

Na visão moderna, tal meritocracia está ligada à impessoalidade e às oportunidades disponíveis a todos, não permanecendo de forma alguma circunscrita às pessoas dotadas de relações pessoais e de parentesco (BARBOSA, 1996).

Ela (meritocracia) configura-se como “técnica de gestão em que se prestigia o indivíduo que apresenta melhor capacidade, aptidão, excelência e qualificação para o desempenho de atividade profissional” (SCHUULZE, 2011, p. 8).

Historicamente, o Brasil sempre foi deficiente na fixação de critérios meritocráticos para a contratação de servidores e o provimento de cargos públicos, pairando ainda muita subjetividade quando se trata de nomeação para cargo em comissão (SCHUULZE, 2011, p. 8).

DaMatta (1997) ainda assinala que o uso de títulos e formas hierarquizantes (personalismo) move-se dentro do sistema de contradição, sempre avesso à crítica honesta e à impessoalidade das regras universais que sempre distorcem em nome de uma relação pessoal importante.

Na administração pública, as relações de parentesco criam clientelas políticas. O compadrio⁵ por vezes se sobrepõe à perspectiva da lei e da universalidade, gerando relações que se contradizem relativamente à perspectiva do direito social.

Dessa maneira, a expressão singular de contextos tradicionais pode ser representada pela noção sociológica de pessoa, que ocupa uma posição determinada em uma hierarquia social, possuindo direitos e deveres particulares que se estendem a todos de sua categoria.

Nesse contexto, a pessoa sobrepõe-se ao indivíduo, possuindo privilégios frente a ele. Na sociedade moderna impera a noção sociológica de indivíduo. Quando observados sob o prisma político, todos os indivíduos são iguais. Todos possuem os mesmos direitos e os mesmos deveres. Todos se submetem aos limites impostos pela lei. Todos são sujeitos de direitos, e os privilégios não se expressam nessa perspectiva.

Nessa conjuntura, é importante discutir a distinção estabelecida entre indivíduo e pessoa. Para DaMatta (1997), a pessoa está intrinsecamente ligada ao tradicional, ao poder pessoal, à dominação e à hierarquia; já o indivíduo está submetido ao poder da lei e da impessoalidade.

Essa diferenciação entre indivíduo e pessoa revela-nos que os indivíduos nivelam os sujeitos, submetendo-os à universalidade das normas, sendo a pessoa capaz de agir por meio do acesso a uma hierarquia velada (DAMATTA,1997).

As pessoas são marcadas por categorias de um modo binário, separadas em superiores e inferiores. No entanto, é preciso destacar que a pessoa está em uma categoria de caráter moral, sendo evitadas as classificações concretas que podem remeter a aspectos reais. A pessoa define-se como especial e merecedora de um tratamento pessoalizado e separado. Com isto, estar-se-ia evitando a igualdade perante a lei e o tratamento não individualizado.

Em casos como estes, temos a hierarquização dos iguais perante a lei, a reversão da autoridade (DAMATTA, 1997).

O indivíduo é considerado também aquela entidade social que pertence ao mundo anônimo das massas. Em suma, trata-se de recusar o poderoso sistema de relações pessoais e de parentesco, levando à rejeição da família, ao compadrio, à amizade e ao parentesco (DAMATTA, 1997).

Dumont (1997) sustenta que o indivíduo nas sociedades modernas é considerado quase sagrado, um ser absoluto. Não possuindo nada acima de suas exigências legítimas, seus direitos só são limitados pelos direitos idênticos dos outros indivíduos.

⁵ Refere-se ao favorecimento, ao parentesco fictício, gera um vínculo de cumplicidade entre os envolvidos. Este compadrio não gera uma relação entre iguais, existindo uma hierarquia entre “padrinhos” e “afilhados”.

Assim, a noção de indivíduo também é social. Esta noção entra em contraste com a ideia de pessoa, que expressa outro aspecto da realidade humana. Contudo, a ideia de indivíduo envolve a noção empírica de indivíduo como realidade concreta, natural, inevitável, sendo que não há formação social humana sem a presença da individualidade, centro e o foco do universo social (DAMATTA, 1997).

Para o autor,

[...] a noção de indivíduo como unidade isolada e autocontida foi desenvolvida no Ocidente, ao passo que nas sociedades holísticas, hierarquizantes e tradicionais, a noção de pessoa é predominante [...] esta noção de pessoa é caracteriza como uma vertente coletiva da individualidade, uma máscara colocada em cima do indivíduo ou entidade individualizada (linhagem, clã, metade, família, etc.) que desse modo se transforma em ser social (DAMATTA, 1977, p. 223)

DaMatta (1997) afirma que o lugar do indivíduo - em oposição ao lugar da pessoa - é nos sistemas onde não existem segmentos, ou, por assim dizer, nos grupos que ocupam o lugar dos segmentos tradicionais (que enquadram o indivíduo no interior da nação).

Na esfera da atuação social, a nação e os indivíduos têm a opção de exercer ou não para formar a chamada “sociedade civil”, ao passo que nas sociedades denominadas tradicionais isto não é considerado uma opção oposta ao mundo individual. Não obstante, ela impõe-se à pessoa, como parte integrante de sua consciência, na medida em que a totalidade tem na unidade – a pessoa – um dos seus essenciais complementos. Não há “poder” da sociedade sob o indivíduo, e vice-versa (DAMATTA, 1997).

Essas categorias (pessoa, indivíduo) mostram-nos que uma delas possui vertente pessoal e a outra individualizante. A primeira categoria (pessoa) está fundada em regras de respeito e de honra; a outra categoria (indivíduo) é constituída no plano da impessoalidade das leis, decretos e regulamentos. O indivíduo aparece toda vez que estamos diante da autoridade impessoal que representa a lei universalizante a ser aplicada a todos. Assim, cabe ressaltar que as leis só se aplicam aos indivíduos e nunca às pessoas. Ao poder personalizar, a lei mostra que é uma pessoa.

Assim, ao falarmos de patrimonialismo e burocracia como expressões de contextos tradicionais e modernos, podemos assinalar alguns pares de oposições.

Para melhor compreensão de tais pares, segue o quadro 1.

Quadro 1 - Tensão Tradicional x Moderno

(continua)

	Tensão	Tradicional	Moderno
Lógica de organização social	de organização	Patrimonialismo	Burocracia

Modo de organização social	Centrado no personalismo	Centrado na impessoalidade
Tipo de dominação	Dominação tradicional	Dominação racional-legal
Tecido social	Sociedade hierarquizada	Sociedade planificada
Célula social	Pessoa	Indivíduo
Relações sociais	Complementares e dependentes	Liberdade e independência
Critério de seletividade	Vínculos pessoais (compadrio, clientelismo etc.)	Meritocracia
Regulação social	Pessoas encarnam o poder	Poder “encarnado” na lei

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

É por meio da compreensão da sociologia weberiana que se percebe a tensão entre o tradicional e o moderno. Com efeito, a compreensão das ações sociais torna evidente a dominação.

Assim, o patrimonialismo e a burocracia constituem modelos de administração pública ou lógica gerencial. No modelo patrimonial, a sociedade organiza-se centrada em relações personalistas; no modelo burocrático, a sociedade organiza-se mediante a impessoalidade expressa na lei.

O tipo de dominação tradicional é caracterizado pelo modelo patrimonial; a dominação racional legal, expressa na burocracia.

No modelo tradicional, a sociedade é hierarquizada, ou seja, existe uma hierarquia manifesta. Na perspectiva moderna, a sociedade é planificada, ou seja, a sociedade que segue os planos e regras da lei. Este parâmetro da lei é produto do consenso racional entre indivíduos iguais.

Ao tratarmos de célula social, estamos referindo-nos a uma unidade estrutural, pertencente à sociedade. Assim, no modelo tradicional, a célula social é a pessoa; à contraluz, na perspectiva moderna, a célula social é o indivíduo. As zonas de passagem de indivíduo para pessoa realizam-se mediante o “jeitinho” e o “sabe com quem está falando”. Portanto, no tradicional, as relações sociais são de dependência, e no moderno são caracterizadas por relações de liberdade e independência.

O critério de seletividade é o meio pelo qual os sujeitos são priorizados diante dos centros de poder. Na esfera tradicional, isto ocorre por meio do clientelismo, enquanto que, na esfera moderna, a seletividade dá-se através da meritocracia. Dessa maneira, as pessoas “encarnam” o poder no tradicional, enquanto que na burocracia o poder é “encarnado” pela lei e pela impessoalidade.

Em síntese, partimos de elementos mais gerais, tais como a compreensão da sociologia weberiana, para elementos mais específicos, expressos através desses pares de oposição.

Por conseguinte, vemos que nossa sociedade é marcada pelo cunho capitalista de mercado, o qual deu origem a divisão de classes e, conseqüentemente, agravou as desigualdades e questões sociais. Assim sendo, enquanto sujeitos, somos influenciados *a priori* por nossa unidade familiar, sendo que a religião e a cultura também influenciam significativamente nossa formação social.

É por meio dessas influências que nos organizamos socialmente. Quando partilhamos ações baseadas na tradição e nos costume, adquirimos traços personalistas; no revés, quando nosso coletivo passa a centrar-se na liberdade e na igualdade, desenvolvemos traços impessoais, advindos da legitimidade da lei. O Estado atua, nesse contexto, como mediador das relações, ora se mostrando resistente a romper a perspectiva tradicional do patrimonialismo, ora aderindo a esta mudança na esfera da administração pública.

É por meio dessas oposições e contradições que o caso brasileiro de administração pública se torna peculiar. Por vezes, temos uma administração pautada nas benesses, nos favores, no clientelismo e no compadrio; em outros casos, temos o uso da meritocracia e da impessoalidade. No cenário nacional, ambas as lógicas fundem-se, mesclam-se e se mostram.

Assim, cabe citar que a Constituição Federal de 1988 foi um marco para o combate do patrimonialismo, bem como um marco para o âmbito do serviço social, pois foi por meio da Carta Magna que a assistência social passou a integrar o tripé da seguridade social, passando a ser considerada política pública não contributiva, que visa prover os mínimos sociais aos cidadãos.

Sabendo da contribuição que a Constituição Federal (1988) trouxe para o cenário brasileiro, os sujeitos e as relações que eles estabelecem merecem ser compreendidos. Diante desses sujeitos, cabe citar a importância de se compreender as categorias de indivíduo e pessoa. Conforme DaMatta (1997):

Teríamos então sistemas que privilegiam o indivíduo e sistemas que tomam como centro a pessoa. Haveria a possibilidade de termos sistemas onde as duas noções são

básicas? Minha resposta é positiva [...] pois, de um lado, temos a ênfase numa lei universal (cujo sujeito é o indivíduo) sendo apresentada como igual para todos; e, de outro, temos a resposta indignada de alguém que é uma pessoa e exige uma curvatura especial da lei [...]. No caso especial do Brasil tudo indica que temos uma situação onde o indivíduo é que é a noção moderna, superimposta a um poderoso sistema de relações pessoais (DAMATTA, 1997, p. 188).

Nesses desdobramentos de indivíduos e pessoas no contexto brasileiro, o critério de seletividade evidencia-se. A meritocracia passa a ser o critério para os indivíduos efetivarem-se na administração pública na lógica burocrática, e o clientelismo passa a ser o critério na perspectiva tradicional.

Cabe aqui assinalarmos que o termo clientelismo é originário do estudo de sociedades rurais. Ele caracteriza um tipo de relação social marcada pelo contato pessoal entre patrões e camponeses (clientes). Estes últimos encontram-se em posição subalterna, dado que não possuem terras. O elo entre patrões e clientes define uma forma especial de troca: ela é assimétrica e a desigualdade desempenha um papel-chave na sobrevivência das partes, gerando laços que vão do compadrio à lealdade política (NUNES, 1997).

O clientelismo é uma combinação peculiar de desigualdade e assimetria de poder com uma aparente solidariedade mútua, em termos de identidade pessoal e sentimentos e obrigações interpessoais; é uma combinação de exploração e coerção potencial com relações voluntárias e obrigações mútuas imperiosas, é uma combinação de ênfase nessas obrigações e solidariedade com o aspecto ligeiramente ilegal ou semilegal dessas relações [...] (NUNES, 1997 p.28)

O sistema clientelista no Brasil contemporâneo representa um canal de comunicação entre a sociedade e o Estado onipotente, e fornece aos estratos mais baixos da população voz e mecanismos para demandas específicas. Em nosso país esse clientelismo pertence a um quadro capitalista onde as classes sociais operam. Constitui-se como alternativa à presença difusa das estruturas do Estado e uma gramática para as relações sociais de não mercado entre grupos e classes sociais (NUNES, 1997).

Ele (clientelismo) permeia muitas instituições e fornece base para que possamos compreender o sistema de relações sociais e políticas. Nesse sentido, o clientelismo atravessa as distinções de classe e organiza a sociedade. Trata-se de um sistema de controle de fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos baseados em relações pessoais que repousam em uma troca generalizada. O clientelismo é informal, atravessando as fronteiras de classe, de grupo e de categorias profissionais. Dessa forma, o clientelismo tipifica a gramática personalista (NUNES, 1997).

Assim, seu fortalecimento deu-se através do processo de democratização que sucedeu o Estado Novo, bem como por intermédio das características dos partidos e das lideranças

políticas que emergiram na época. O clientelismo era considerado a principal força e a principal fraqueza do sistema político. As relações clientelistas fortaleciam o sistema. Isto na medida em que, dada a interpretação das agências burocráticas tradicionais e os partidos, estes sempre tinham acesso a recursos para trocar por apoio político. Mas, como foi dito anteriormente, o clientelismo era também considerado uma fraqueza, pois em razão da insistência na manutenção da política clientelista e de sua gramática estabilizadora da troca generalizada, os partidos não chegavam a lidar efetivamente com a área crucial da política econômica, criando, assim, um espaço no qual o Executivo pode manobrar e promover o insulamento burocrático para alcançar suas metas e desenvolvimento (NUNES, 1997).

Esse fortalecimento da prática clientelista é evidenciado quando mostra-se que os trabalhadores valorizam os políticos clientelistas, principalmente porque estes encaram os trabalhadores como “povo real”. Assim dão seus votos a estes políticos [...]. Dentre os partidos de oposição, preferem votar em um candidato com quem tenham laços pessoais e que lhes tenham feito algum tipo de favor no passado (NUNES, 1997, p.122)

Dessa forma, o clientelismo repousa em um conjunto de redes personalistas que se estendem aos partidos políticos (NUNES, 1997).

Quase todos os autores que escrevem sobre os partidos políticos brasileiros concordam que o clientelismo é uma de suas características mais marcantes. Ele é visto, entretanto, como uma característica da República Velha, da política do “café com leite”, do coronelismo. Contudo, o clientelismo se manteve forte no decorrer dos períodos democráticos, não definiu durante o período do autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política (NUNES, 1997, p. 33)

A troca assimétrica é expressa na relação clientelista. Esse tipo de troca faz com que um vínculo se estabeleça, gerando uma permuta de deveres e uma relação de dependência (NUNES, 1997).

Essa relação de dependência, gerada pelo clientelismo, é interessante para os “donos do poder”. Isto porque, para manter-se no poder na administração pública, é necessário o apoio político desses “clientes”. Com isso é gerada uma relação de troca, de troca de favores e trocas de interesses, assim essa prática é fortalecida, onde os sujeitos consideram favor, o que é efetivamente um direito.

A lógica que subjaz a troca clientelista se refere à aquisição de um bem que não inclui a perspectiva de relações futuras, nem tampouco depende de interações anteriores. Além disso, traços pessoais dos envolvidos não alteram o padrão das trocas (NUNES, 1997).

Contemporaneamente, o clientelismo refere-se à interação que envolve a cessão de apoio político, tendo como contrapartida a concessão de benefícios públicos: empregos, informações privilegiadas, viabilização de serviços, vantagens fiscais etc. (CARVALHO, 1998).

Aqueles que deveriam subordinar-se a critérios meritocráticos, de relevância social ou justiça, são direcionados a estratos da sociedade. São dirigidos, em suma, aos meros indivíduos, que não conseguem mais integrar-se em redes de solidariedade vertical (típicas de sociedades tradicionais) e nem garantir sua subsistência em moldes modernos, isto é, vendendo força de trabalho (minimamente qualificada) em mercados de mão de obra.

No Brasil, como observa Nunes (1997), o clientelismo assumiu o lugar de canais legítimos de comunicação entre sociedade e Estado, adaptando-se aos regimes democráticos e capitalistas, cujas premissas básicas são, respectivamente, a representação política e a impessoalidade.

Vemos que a continuidade desse modelo patrimonial é uma das marcas do nosso Estado, pois a sociedade ainda se vê com dificuldade de separar o público do privado. Em vista disso, a troca de favores passa a ser fortalecida nesse processo político (SCHWARTZMAN, 1998).

Diante dessa perspectiva patrimonial, verifica-se que fatores como as estruturas de poder e o sistema de representatividade política e nível de educação são heranças desse processo sociocultural brasileiro (SCHOMMER, 2003). A autora ainda cita que muitas análises sobre esse contexto da cultura política brasileira focam no clientelismo, no formalismo, no nepotismo e no patrimonialismo.

Assim sendo, as significativas mudanças ocorridas nas esferas econômicas e sociais não foram suficientes para apaziguar o favoritismo e o clientelismo. A cultura que temos presente em nossa sociedade, com marcas históricas tradicionais, tem um significativo domínio diante dessas práticas consideradas neoliberais (MARTINS, 1997).

Ao tratarmos de critérios de seletividade, a saber, meritocracia e clientelismo, cabe assinalarmos as zonas de passagem de indivíduo para pessoa que se dão por meio do uso do “jeitinho” e do “sabe com quem está falando?”, ambas as expressões presentes no caso brasileiro.

Para Nunes (1997), o uso da autoridade pessoal é muito bem representado pela utilização da expressão “sabe com quem está falando?”. Por intermédio desta expressão, grupos de pressão das classes médias fazem uso da autoridade pessoal implícita, da hierarquia, do “jeitinho” e do clientelismo para atingir seus objetivos.

O autor assinala que os brasileiros enaltecem o “jeitinho”, isto é, esta forma particular de acomodação privada e pessoal de demandas, somada à autoridade pessoal, como mecanismo cotidiano capaz de regular relações sociais e vínculos com instituições formais.

O clientelismo e o personalismo só foram enfrentados a partir da década de 1930 por meio de decisões políticas que buscavam o universalismo de procedimentos, por leis que regulavam os empregos no serviço público e pela criação de burocracias insuladas, que não seriam receptivas a demandas clientelistas advindas dos partidos políticos (NUNES, 1997).

DaMatta (1997) assinala que o “sabe com quem está falando” é uma locução impregnada com carga antipática. Essa expressão revela um modo indesejável de ser brasileiro, pois denuncia o nosso formalismo e a nossa maneira velada de demonstração dos mais violentos preconceitos. “Sabe com quem está falando” é a negação do “jeitinho”, da “cordialidade” e da “malandragem”. Tal expressão porta-se mais ou menos como o racismo e o autoritarismo, ou seja, trata-se de algo que ocorre entre nós por acaso, sendo dependente apenas de um “sistema” implantado pelos grupos que possuem o poder. O uso dessa expressão é utilizado, por vezes, para “sentir-se importante” ou “mostrar a posição social”. Ela pode ser utilizada quando a pessoa sentir sua autoridade ameaçada ou diminuída, desejar impor de forma cabal e definitiva seu poder (DAMATTA, 1997).

O clássico “jeitinho”, ou, então, o “sabe com quem está falando”, expressões igualmente presentes no caso brasileiro, constituem umas das formas mais autoritárias de burlar de modo mais fácil as leis ou nelas abrir uma honrosa exceção. O “jeitinho”, por exemplo, nada mais é que um modo estruturalmente definido de utilizar as regras vigentes em proveito próprio, mas sem destruí-las ou colocá-las em causa (DAMATTA, 1997).

No contexto brasileiro, o “jeitinho” e o “sabe com quem está falando” buscam empoderar os indivíduos. As pessoas de fato não necessitam fazer uso dessa prática, pois elas ocupam uma posição privilegiada na hierarquia social.

Assim, quanto mais alta a posição social, maior impacto ganha o uso do “sabe com quem está falando” pelos seus inferiores, pois o fenômeno relevante é o da projeção da posição social (DAMATTA, 1997).

Tal expressão revela uma estrutura social em que as classes sociais se comunicam através de um sistema de relações entrecortadas e as relações de trabalho se somam a um conjunto de laços pessoais regidos por valores como intimidade, consideração, favor e respeito.

O “sabe com quem está falando” chama atenção para o domínio básico da pessoa (e das relações pessoais), em contraste com o domínio das relações impessoais dadas pelas leis e regulamentos gerais, acaba por ser uma fórmula de uso pessoal, desvinculada de camadas ou posições economicamente demarcadas. Todos têm o

direito de utilizar do “sabe com quem está falando” e mais, sempre haverá alguém no sistema pronto a recebe-lo (porque é inferior) e pronto a usá-lo (porque é superior) [...], essa expressão é instrumento de uma sociedade em que as relações pessoais formam o núcleo daquilo que chamamos de “moralidade” (ou “esfera moral”) e tem um enorme peso no jogo vivo do sistema, sempre ocupando os espaços que as leis do Estado e da economia não penetram. Essa fala é uma função da dimensão hierarquizadora e da patronagem que permeia nossas relações diferenciais e permite, o estabelecimento de elos personalizados em atividades basicamente impessoais (DAMATTA,1997, p.195)

A expressão “sabe com quem está falando” é uma recusa exaltada do “não saber”, já que impede que o interlocutor deixe de saber com quem está interagindo. Esta fala passou a ser usada para que os superiores demarcassem suas diferenças e permanecessem no universo hierarquizado. Assim, essa frase, remete a totalidade do sistema fundamentado no respeito, na honra, no favor e na consideração e está a todo instante sendo ameaçado. Neste contexto, o impessoal se choca constantemente com as relações e a noção de alta pessoalidade, tão básica em nossa sociedade (DAMATTA, 1997).

Segundo DaMatta (1997), nessa trama do “sabe com quem está falando”, somos por vezes punidos por tentar fazer cumprir a lei, ou, então, pela nossa ideia de que vivemos em um universo realmente igualitário. Pois a identidade que surge do conflito é que vai permitir hierarquizar diante da possibilidade de fazer cumprir a lei. Assim, o sistema oscila entre cumprir a lei e respeitar a pessoa (DAMATTA, 1997).

Quando uma regra burocrática - universalizante e impessoal - é posta em xeque e perde sua racionalidade ante algum laço de filiação, casamento, amizade e parentesco, está-se diante de uma situação muito complexa. Visto que, de um lado, temos uma moral universal e rígida das leis e regras impessoais e, de outro lado, temos a moralidade imposta pelos laços de família, em que a relação pessoal permite burlar a regra. O “sabe com quem está falando” procura superar a lei precisamente pela invocação aguda da frase do dado pessoal, e pode hierarquizar a regra universal, colocando-a debaixo da pessoa (DAMATTA, 1997).

Quanto ao procedimento de trocas de favores, Nunes (1997) assinala que as instituições formais do Estado ficaram fortemente impregnadas por esse procedimento, de tal maneira que escassos processos burocráticos se efetivam sem a ajuda de uma “mãozinha”.

Para DaMatta (1997), a pessoa merece solidariedade e um tratamento diferencial. Do lado avesso, o indivíduo é o sujeito da lei, o foco abstrato para quem as regras e a repressão foram feitas.

Dessa forma, o “sabe com quem está falando”, discutido acima, permite alocar a pessoa onde antes só havia o indivíduo. Assim, a pessoa é de fato um ponto de encontro entre a noção de indivíduo psicológico e uma unidade social.

A frase “sabe com quem está falando” provoca ar de superioridade. No entanto, os sujeitos esquecem-se que, por mais que tenhamos pessoas que facilitam a abertura de portas, principalmente na esfera da administração pública, somente haverá crescimento através do emprego de parâmetros impessoais, onde o privilégio não emana e as relações são marcadas pela legitimidade da lei.

Apesar das disfunções da burocracia, contextualizadas por Merton (1970), o uso da lei ainda se mostra a melhor maneira para administrar as ações públicas.

Para Motta (1999), o esclarecimento do fenômeno do “jeitinho” é de fundamental importância para se compreender o contexto da realidade brasileira.

Assim,

[...] o jeitinho brasileiro é o genuíno processo brasileiro de uma pessoa atingir objetivos a despeito de determinações (leis, normas, regras, ordens) contrárias. É usado para “burlar” determinações que, se levadas em conta, inviabilizam ou tornariam difícil a ação pretendida pela pessoa que pede o jeito. Assim, ele funciona como uma válvula de escape individual diante das imposições e determinações (MOTTA, 1999, p. 08).

Ou seja, o “jeitinho” é um meio encontrado pelas pessoas para resolverem seus problemas dentro na sociedade, sem a alteração do *status quo*, pois cada um resolve seu problema de forma individual, não alterando e não questionando a ordem estabelecida (MOTTA, 1999).

Dessa maneira, o “jeitinho” no Brasil pode ser encarado como um mecanismo, um meio de controle social que foi socialmente construído pelos sujeitos (MOTTA, 1999).

O autor ainda assinala que, no caso brasileiro, a malandragem é diferente do jeitinho, pois o jeitinho pode ser uma relação amistosa, e a malandragem significa passar alguém pra trás (MOTTA, 1999).

Assim sendo, no contexto brasileiro tivemos a evolução do modelo patrimonial para o modelo burocrático, e estamos caminhando para os princípios da administração gerencial (COSTA, 2008).

O patrimonialismo não foi efetivamente rompido. A prática patrimonial não deixou de existir no contexto da administração pública. A burocracia buscou combater tais práticas, porém encontrou dificuldades e barreiras nesta ação.

Essa dificuldade de rompimento com a prática tradicional é clara. Quer dizer, para os “donos do poder” era mais rentável (e conveniente) a permanência dos compadrios políticos, do sistema de benesses e da troca de favores, afinal o poder centralizado gera apoio político.

Por conseguinte, é por meio dessas contradições que o contexto brasileiro se expressa na esfera da administração pública, sendo importante destacar que a questão do “jeitinho” não se expressa única e exclusivamente no caso brasileiro.

Em concordância com tal assertiva, Flach (2012) argumenta que o “jeitinho” não ocorre somente no Brasil. Nesse sentido, a autor assinala que essa prática também pode ser verificada em diversos outros países. Para Flach, o “jeitinho” imiscuiu-se no vocabulário brasileiro. Seu significado parece diferenciar-se dos demais ao fornecer uma característica peculiar a esse modo de atuar fora do padrão.

O sentido de jeitinho brasileiro possui um sentido pejorativo, que se deturpou ainda mais ao ser legitimado. O jeitinho seria uma expressão romanticamente legitimada na sociedade brasileira como um conjunto de habilidades e procedimentos para fugir aos padrões sociais e da burocracia, mas que na verdade não passa de uma forma desonesta de fugir dos padrões, dos valores, princípios e normas consideradas em consenso como corretas (FLACH, 2012, p.12)

Assim, cabe dizer que o que se nota no Brasil é observável em sociedades prismáticas. A sociedade prismática é aquela que resulta da fusão da sociedade difratada- heterogênea e homogênea (PINTO, 1974).

Dessa forma, as sociedades são estruturalmente idênticas, tendo como concentração o núcleo familiar. Já a sociedade difratada é heterogênea na medida em que é composta por uma pluralidade de grupos sociais (PINTO, 1974).

Nas sociedades prismáticas, o formalismo⁶ é uma de suas características principais. Nesse tipo de ordem societária, as leis mesclam-se com velhos padrões de conduta remanescentes de sociedades tradicionais (PINTO,1974).

O poder da burocracia expressa-se nessas sociedades prismáticas à medida que os países se desenvolvem. Afinal, ao desenvolverem-se, os países precisam da perspectiva burocrática. Ou seja, o tradicional e o moderno, o “jeitinho” e a expressão “sabe com quem está falando” não se verificam somente no caso brasileiro.

⁶ Refere-se ao prescrito e ao observado; está entre a lei e o comportamento, entre o formal e o real.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A harmonia entre a seleção e as escolhas metodológicas do pesquisador e seu objeto de pesquisa é um meio para a concepção de respostas coesas. Assim, os procedimentos metodológicos serão apresentados nesta seção, que irá caracterizar:

- a) a natureza da pesquisa;
- b) as técnicas, a amostragem e os instrumentos de coleta de dados;
- c) a análise e interpretação dos dados;

3.1 NATUREZA DA PESQUISA

É sabido que a ciência tem como objetivo conferir a veracidade dos fatos, sendo necessário, para isto, utilizar o método científico. O método científico define as diretrizes e orientações de como desenvolver o trabalho de pesquisa; além disso, o método indica quais são as técnicas que devem ser empregadas, bem como a sequência adequada de atividades.

Portanto, a metodologia busca lançar luz sobre um objeto, tratando de esclarecer os métodos utilizados e o seu grau de confiabilidade.

Assim, trata-se de uma pesquisa qualitativa. Segundo Deslaurier e Kérisit (2012) existem situações em que não se pode viabilizar a realização de outra pesquisa que não seja a qualitativa. Conforme sustentam os autores, “quando a pesquisa tem por objetivo aprofundar processos ou fenômenos complexos, e quando a pesquisa abrange variáveis pertinentes que não tenham ainda sido delimitadas” (DESLAURIER; KÉRISIT, 2012, p. 243).

Tais pesquisas qualitativas seguem os seguintes princípios:

1. O ambiente é a principal fonte dos dados, onde o pesquisador se caracteriza como o instrumento-chave de análise;
2. O processo de investigação é tão importante quanto o resultado final encontrado;
3. Os dados coletados são descritivos;
4. O ponto de vista dos entrevistados é de suma relevância;
5. Os dados tendem a ser analisados de forma indutiva (BOGDAN; BIKLEN, 1994). A presente pesquisa manter-se-á fiel a cada um desses princípios. O ambiente principal utilizado como fonte de dados são as configurações locais do SUAS, isto é, arranjos promotores da assistência social em municípios de pequeno porte.

O processo de investigação desenrolou-se com base em levantamento teórico e pesquisa de campo. Cabe destacar que a visão dos assistentes sociais entrevistados foi de fundamental importância para este estudo.

Esta pesquisa configurou-se por meio de uma interação direta entre o pesquisador e o objeto de estudo.

No que se refere à escolha do objeto de pesquisa, é importante sublinhar que na pesquisa qualitativa utiliza-se o método indutivo, ou seja, parte-se da observação de contextos particulares para a realização de afirmações mais abrangentes. Nesse tipo de pesquisa, em geral, a teoria e os dados possuem o mesmo grau de importância (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2012)

Assim, Godoy (1995) assinala que a pesquisa qualitativa ocupa um lugar de reconhecimento entre as diversas possibilidades de se compreender os fenômenos que envolvem os seres humanos e suas intrínsecas relações sociais. Por consequência, os fenômenos podem ser mais bem compreendidos no contexto em que ocorrem e do qual fazem parte.

Além de se tratar de uma investigação qualitativa, esta pesquisa também se caracteriza como exploratória, pois seu objetivo é proporcionar uma visão geral acerca de determinado fato. Esse tipo de pesquisa define-se quando o tema escolhido é pouco explorado e quando é difícil formular hipóteses precisas sobre ele (GIL, 1985).

3.2 TÉCNICAS, AMOSTRAGEM E INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

De acordo com Lakatos & Marconi (2000, p.45), as técnicas de coleta de dados “são um conjunto de preceitos ou processos de que se serve uma ciência; são, também, as habilidades para usar esses preceitos ou normas, na obtenção de seus propósitos”.

Os procedimentos técnicos utilizados na coleta dos dados desta pesquisa são: entrevista semiestruturada e análise documental.

Foi utilizado esse modelo de entrevista, pois para Triviños (1987), a entrevista semiestruturada tem como norte indagações básicas que são apoiadas em teorias que se relacionam ao tema da pesquisa.

Assim, entende-se por entrevista semiestruturada aquela que parte de certos questionamentos básicos, que oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que são recebidas as respostas do informante. Dessa maneira, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, o informante começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa (TRIVIÑOS, 1987).

Os documentos foram utilizados como fontes complementares, sendo os documentos analisados caracterizados como fontes primárias. Nesse ínterim, foram analisadas a Constituição Federal (1988), a Lei Orgânica da Assistência Social (1993), a Política Nacional de Assistência Social (2004) e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009).

A principal fonte de informações foi a coleta de dados por meio de entrevista. Foram entrevistados 10 assistentes sociais, representando 06 municípios. Por se tratar de entrevistas em profundidade, cada interação foi capaz de revelar múltiplos aspectos relacionados ao objeto de estudo. Destaca-se que, nas últimas entrevistas, informações convergentes e recorrentes foram coletadas.

Foram escolhidos municípios de pequeno porte, com até 50 mil habitantes, que se localizam no Sul de Minas Gerais. Os municípios são caracterizados pelo fato de possuírem unidade estatal do CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) e os profissionais (assistentes sociais) serem todos contratados.

O IDH desses municípios varia entre 0,681 (menor) e 0,759 (maior). Este índice de desenvolvimento humano tem o objetivo de aferir o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida ofertada à população. Suas dimensões básicas abrangem indicadores de renda, educação e saúde. Trata-se de municípios com realidade peculiar e singular que se possuem características em comum.

Assim, o critério de amostragem pode ser definido como não probabilístico por julgamento, exigindo que os sujeitos da pesquisa tenham efetiva experiência de trabalho em sistemas de assistência social em municípios de pequeno porte. Foram selecionados assistentes sociais que possuem destaque e representatividade nas ações e práticas cotidianas no SUAS. Esta escolha deu-se mediante o critério de julgamento pessoal do pesquisador, que elencou os profissionais com mais experiência para participação na pesquisa.

Cabe dizer que este tipo de amostragem não probabilística por julgamento é aquela em que a seleção dos elementos da população, com a finalidade de compor a amostra, depende, ao menos em parte, do julgamento do pesquisador ou do entrevistador no campo (MATTAR, 1996).

Mediante autorização dos respondentes, as entrevistas foram gravadas em áudio e posteriormente transcritas. Seu conteúdo foi organizado e analisado segundo os pressupostos da técnica de análise de conteúdo.

3.3 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

As informações coletadas através da entrevista foram trabalhadas por meio da análise de conteúdo. Segundo Bardin (1994), esta análise consiste em um instrumental metodológico aplicado a diversos discursos e a diversas formas de comunicação. A análise de conteúdo é composta por três fases:

1. Pré-análise e exploração do material e procedimentos definidos.
2. Exploração do material/ procedimentos de codificação e categorização.
3. Tratamento dos dados e interpretação/ tornar significativos e válidos os dados. Dessa maneira, a referida análise pode se aplicar a discursos diversos. Sua origem

possibilita o privilégio das formas de comunicação oral e escrita. Nesse sentido, qualquer comunicação que esteja vinculada a um conjunto de significações, pode ser decifrada por esta técnica de análise (GODOY, 1995).

A primeira fase de exploração do material efetiva-se por meio do aprofundamento do estudo do referencial teórico e das teorias utilizadas. Nesta pesquisa os principais objetos de estudo, que compõem esta fase de exploração do material, correspondem a referenciais normativos, atores, condutas e relações presentes nos desdobramentos municipais do SUAS.

Na segunda fase foram transcritas e categorizadas as entrevistas de modo a selecionar sistematicamente evidências que expressem referenciais normativos, atores, condutas e relações.

Na terceira fase realizamos a interpretação dos dados com base na fundamentação teórica.

Assim, em suma, para sintetizar os procedimentos utilizados, temos o quadro 2:

Quadro 2 - Classificação Da Pesquisa

Natureza do estudo	Qualitativa
Seleção de informantes	Estudo exploratório Amostragem não probabilística por julgamento Critério de seleção: ser assistente social e possuir experiência de trabalho no SUAS em municípios de pequeno porte
Técnica de Coleta de Informações	Entrevista (10 no total, 06 municípios) Pesquisa documental.
Técnica de Análise de Informações	Análise de conteúdo

Fonte: Elaborada pela autora (2016)

Após o detalhamento dos procedimentos metodológicos, a próxima seção abordará os resultados e a discussão, correlacionando a fundamentação teórica com a realidade empírica.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO: ASPECTOS DAS LÓGICAS TRADICIONAL E MODERNA EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

No presente item abordar-se-á a institucionalização da assistência social no Brasil. Para tanto, partiremos de sua origem filantrópica e assistencialista até ao que temos hoje, a saber, a assistência social garantida como um direito social. Muito embora não se caracterize enquanto resultado da pesquisa, o presente item demarca a fronteira entre o teórico e o empírico, justificando, assim, sua inserção nesta seção.

Posteriormente seguiremos com a discussão dos dados coletados por meio da pesquisa de campo.

4.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: DA FILANTROPIA AO SUAS

O serviço social surge como uma resposta à evolução particular do capitalismo, a partir do desenvolvimento das forças produtivas e das lutas sociais pelo controle do poder político (CASTRO, 2007).

O autor assinala que

[...] o segredo do serviço social radica no espírito cristão que lhe dá forma. Onde o serviço social é uma forma atualizada da caridade cristã, uma realização das obras misericordiosas que conhecemos desde crianças. Elas são a melhor síntese que a assistência social pode fazer da sua doutrina para amenizar a dor: obras espirituais e obras materiais. Visitar o enfermo, alimentar o faminto, vestir ao que não tem roupa, mas também ensinar ao que ignora, consolar ao triste e aconselhar ao desorientado. É no exercício destas tarefas que se fundará o êxito de sua missão (CASTRO, 2007, p. 47).

O ano de 1925 pode ser considerado o “ano do nascimento” do serviço social profissional na América Latina. Esse ano foi marcado pela criação da primeira escola de Serviço Social (ANDER EGG, 1975).

Barreix (1975) afirma que em meados de 1925 começa a funcionar, em Santiago do Chile, a primeira escola de Serviço Social, fundada pelo Dr. Alejandro Del Río. O fato de que a primeira escola de Serviço Social da América Latina tenha sido criada por um médico é de fundamental importância. Nessa época, os médicos já sabiam muito bem que poderiam rentabilizar sua tarefa na medida em que se cercassem de uma série de subtécnicos que, sob sua absoluta dependência e direção, complementariam a função propriamente médica. Médicos com tal mentalidade puderam perceber que contariam com outro componente nessa equipe de subprofissionais.

Assim, as instituições de beneficência, de caridade e de filantropia existentes revelaram-se excelente campo de trabalho. Tais instituições tinham por objetivo “fazer o bem por amor a Deus”, onde as assistentes sociais incorporaram o desejo de “fazer bem, o bem” (BARREIX, 1975).

Cabe dizer que a prática profissional do assistente social não se baseia na caridade, mas em “preocupações técnico-científicas, de elevação do estatuto profissional, de psicologização do marco teórico referencial e de tecnicismo pretensamente neutro e asséptico” (ANDER EGG, 1975, p.187).

Dessa maneira, a atenção aos pobres e desvalidos, durante a época da expansão capitalista, surge principalmente nos ambientes cristãos (ANDER EGG, 1975).

Para Barreix (1975), o serviço social seguia a linha de fazer o bem com um suporte técnico. Temos, assim, duas interpretações sobre início do Serviço Social e de sua prática no contexto histórico que buscamos abordar.

Buscando auxílios em fatos históricos marcantes na época do final do século XVIII, com a criação da máquina a vapor, ocorreram inúmeros problemas sociais, e surge uma nova classe, a classe operária. Assim, existe a necessidade de fazer o bem, porém seguindo certo método e determinada técnica.

Com o capitalismo em profunda evidência, torna-se aparente a divisão de classes entre proletários (trabalho) e burgueses (capital). A questão social, nesse contexto, torna-se latente, acabando por engendrar as desigualdades sociais.

Pode-se dizer que o marco do Serviço Social dá-se diante dessas relações de produção, sendo que a origem da profissão estava arraigada aos preceitos e traços da ação católica.

Em 1930, ao longo da Era Vargas, por meio do desenvolvimento industrial, o Serviço Social se fortalece. Nesse entremeio, movidas pelas convicções da Igreja, as damas da sociedade põem-se a praticar o assistencialismo.

Nesse contexto, a Escola de Serviço Social de São Paulo é criada em 1936, inspirada diretamente na ação católica e na ação social. Assim como a escola paulista, a Escola de Serviço Social do Rio de Janeiro inicia seus trabalhos embasada nas práticas, princípios e preceitos da Igreja Católica (CASTRO, 2007).

Dessa maneira, o Serviço Social surge como resposta à questão social e, em particular, à presença do movimento operário e popular, sendo que, na época do seu surgimento, o Serviço Social era algo mais ligado à vocação do que à profissão. Nesse período, a prática das ações sociais eram tidas como “salvação pessoal” (CASTRO, 2007).

Netto (1991) aceita como válida e evidente a afirmação de que a origem da profissão está associada às múltiplas manifestações assumidas pela caridade e pela filantropia. Sendo assim, para ele, a história do Serviço Social encontra-se ligada aos chamados precursores do trabalho social, que elaboraram as primitivas formas de caridade e filantropia no nascente capitalismo.

Desse modo, para buscar compreender melhor a profissão, Iamamoto (1991) diz que o significado social da profissão está na sociedade capitalista, situando-a como um dentre os elementos que participam da reprodução das relações de classes e do relacionamento contraditório entre elas. Neste sentido, efetua-se um esforço de compreender a profissão historicamente situada, configurada como um tipo de especialização do trabalho coletivo dentro da divisão social do trabalho peculiar à sociedade industrial. Assim, se por um lado, o profissional é solicitado para responder às exigências do capital, por outro, participa, mesmo que subordinadamente, das respostas às necessidades legítimas de sobrevivência das classes trabalhadoras. Dessa forma, procura-se apreender o movimento contraditório das práticas profissionais no jogo das forças sociais presentes na sociedade.

Assim, considerando todas as mudanças sócio-históricas-evolutivas, desde o surgimento do serviço social, vemos que inicialmente quem praticava essas ações sociais eram as damas de caridade.

É de assaz valia ressaltar a importância da Igreja Católica nesse contexto. A Igreja teve grande influência na prática da profissão, prática que era assistencialista na época, surgida a partir da divisão das classes sociais, burguesia e proletariado. Dessa maneira, e com a evolução do país acontecendo, foram surgindo inúmeros congressos ligados à assistência social, onde profissionais e envolvidos conseguiram chegar a um consenso sobre o real papel do profissional. Assim,

[...] o assistente social deve ser um agente de transformação. O que implica tanto uma mudança no indivíduo como nas estruturas e instituições sociais. O assistente social interpreta a problemática social como testemunha direta das experiências vividas pelas pessoas com as quais se ocupa. Diante das situações como crianças dormindo nas ruas, cobertas com jornais, ou amontoado em barracos, vítimas potenciais de acidentes de riscos de morte ou da inanição, enquanto seus pais correm na cidade em busca de pão ou emprego- diante de situações assim, o assistente social não pode permanecer indiferente, como um mero observador. Deve interpretar esta situação tornando-se um porta-voz das necessidades dos indivíduos e do seu direito a promover uma mudança. (IAMAMOTO, 1991.p.81).

Segundo Franco (2005 apud MONTAÑO, 2007), o papel do assistente social, na realidade, dá-se por meio de ações coordenadas, que destinam recursos escassos para aumentar o bem-estar da população em seu conjunto, o que em geral se atinge diminuindo os

setores que vivem em situação de pobreza. Para o melhor entendimento desse bem-estar que é citado acima, Ottoni Vieira (2012) diz-nos que é difícil defini-lo, pois bem-estar social designa uma situação, uma condição, um estado, um conjunto de medidas capazes de proporcionar aos indivíduos e às famílias condições normais de vida e oportunidades para tornar a vida sempre mais feliz, em todos seus aspectos.

Desta maneira, cabe ao profissional da assistência social buscar a fundo o conhecimento da realidade apresentada pelos seus usuários. Para a partir deste conhecimento, buscar melhor interação e melhores soluções para a questão social apresentada por aqueles que solicitam o serviço da assistência social.

Por meio do conhecimento da realidade, o profissional busca, então, o auxílio do Estado. Este auxílio concretiza-se através das políticas sociais, que são ações governamentais capazes de propor soluções para as questões apresentadas pelo usuário. Netto (1991) enfatiza ainda que a política social é responsável pela socialização dos custos de reprodução da força de trabalho.

Vemos que toda a história que compõe a trajetória do serviço social é acompanhada por toda a evolução sócio-histórica que existia no momento. Aqui é importante ressaltar a forte influência da Igreja Católica na profissão, assim como o trabalho das primeiras damas de caridade.

Autores mostram-nos que antigamente o Serviço Social era para quem tinha “vocação”. A mulher possuía atributos para ser uma pessoa caridosa e fazer esse trabalho assistencialista nas comunidades, ajudando as famílias mais necessitadas. Foi só mais tarde que estudiosos perceberam que era necessário desenvolver um cunho mais técnico para a área.

Dessa maneira, com o passar do tempo, a profissão foi estruturando-se, chegando, aos dias atuais, dotada de inúmeros instrumentos teórico-metodológicos, técnico-operativos e ético-políticos. Assim, o Serviço Social tornou-se uma profissão interventiva, que busca principalmente garantir o acesso aos direitos às camadas populares trabalhadoras.

A urbanização crescente e as contradições da industrialização fizeram surgir as lutas reivindicativas. Através destas lutas a classe trabalhadora passou a organizar-se (IAMAMOTO, 1983).

Nesse momento, surge a institucionalização do Serviço Social, movido pelas profundas alterações sociais através do processo de transição do modelo agrário-comercial para o modelo industrial, atuando frente à questão social que é apresentada diante de todos (IAMAMOTO, 1983).

Dessa maneira, o debate sobre a questão social atravessa toda a sociedade e obriga o Estado, as frações dominantes e a Igreja a posicionarem-se diante dela. Defronte ao clima

repressivo e autoritário, fruto das mudanças políticas da década de 1960, os assistentes sociais refugiam-se, cada vez mais, em uma discussão dos elementos que supostamente conferem um perfil peculiar à profissão: objeto, objetivos, métodos e procedimentos de intervenção, enfatizando a metodologia profissional (IAMAMOTO, 1983).

A tecnificação eufemiza o paternalismo autoritário, presente na ação profissional, e desenvolve métodos de imposição mais sutis que preconizam a “participação” do “cliente” nas decisões que lhe dizem respeito (SILVA, 1995).

Em princípio, o serviço social seguia a linha do conservadorismo, ligando-se mais fortemente à tradição. Conforme a evolução sócio-histórica acontecia, seguindo os princípios dos códigos de ética vigentes em cada época, a profissão foi ganhando um cunho mais forte, combatendo o assistencialismo e favorável à luta pela igualdade social.

Além de fortemente marcado pelos preceitos da Igreja Católica, o serviço social foi igualmente maculado pelo dito primeiro damismo.

O primeiro damismo é a institucionalização do assistencialismo na figura da mulher do governante. Diz respeito a uma reserva concedida à esposa do governante, para que pudesse exercer trabalhos de assistência social, tendo ou não formação ou conhecimento na área (SPOSATI, 1990).

Assim, através desse processo atribuído às primeiras damas, encontra-se uma política tradicional que se caracteriza muitas vezes como política de caráter clientelista. (SPOSATI, 1990).

No âmbito da assistência social, as atividades tinham como marca a desorganização e a fragmentação das ações, assim como pela tutela das relações entre sociedade civil e Estado.

A esfera estatal buscava sua legitimação junto à população mais carente, atrelando a oferta de benefícios ao favor e à caridade privada. A população via os benefícios como favor, não como direito. Essas práticas eram fortemente marcadas pelos traços do assistencialismo, que por sua vez eram coordenados pelo primeiro damismo (BEHIRNG; BOSCHETTI, 2006).

Mota (2008) enfatiza que ainda existe a possibilidade de superação dessa histórica cultura assistencialista brasileira, levada a efeito pelo patrimonialismo da classe dominante. Segundo o autor, é possível transcender seus traços marcados pela ideologia da ajuda, do favor e da dádiva, atrelados às práticas assistencialistas das primeiras damas e do nepotismo. Com efeito, a superação real da caridade e do primeiro damismo na assistência social dá-se por meio da elaboração de parâmetros técnicos e da profissionalização da execução da política de assistência social.

Ressalte-se ainda que, segundo a Secretaria de Desenvolvimento Social (2006), a assistência social no Brasil é prática muito antiga. Nessa antiguidade se acumulou no país concepções muito diversas sobre o seu significado e sobre suas ações.

Com a promulgação da Constituição Federal (1988), a assistência social foi inserida no âmbito da seguridade social, compondo, assim, o tripé da seguridade social (assistência, previdência e saúde). Com isto, o Estado passa a assumir a responsabilidade como garantidor de direitos, e a assistência social torna-se uma política pública.

De acordo com Pereira, Coelho e Azevedo (2005), para complementar os artigos da Constituinte que enfatizam a assistência social, foi sancionada em 1993 a Lei nº. 8.742, Lei Orgânica de Assistência Social, sigla LOAS, que dispõe sobre a organização da assistência social.

A operacionalização da Política de Assistência Social dá-se através do Sistema Único de Assistência Social, que foi implantado em 2005 na IV Conferência Nacional de Assistência Social.

O SUAS é uma estrutura de gestão descentralizada e participativa. É um órgão responsável pela regulação, em todo o território nacional, de serviços, benefícios e ações de assistência social de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério universal (e lógica de ação) em rede hierarquizada e articulada às iniciativas da sociedade civil (PEREIRA, COELHO E AZEVEDO, 2005).

De acordo com Paiva (2006), foi a partir de agosto de 2006 que o SUAS - Sistema Único de Assistência Social - entrou em vigor, marcando, assim, um avanço no terreno da política de assistência social. Por meio dele foram instituídas diretrizes e parâmetros para a operacionalização e a regulação das ações, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em âmbito nacional.

Em termos de abrangência, os serviços e as ações do SUAS são organizados em eixos de nível de proteção. São dois os eixos básicos, a saber, a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial, que engloba a Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. Esses tipos de proteção preconizam as circunstâncias enfrentadas pelas famílias que se encontram em estado de risco ou vulnerabilidade social (BRASIL, 2005).

Quanto à distinção dos eixos de proteção, a Proteção Social Básica se destina ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários das famílias e/ou dos indivíduos. Visando prevenir situações de risco pessoal ou comunitário, esse nível de proteção é destinado às pessoas em circunstâncias de privação ou ausência de direitos. Em contrapartida, a Proteção Social

Especial é destinada à população, às famílias e/ou indivíduos que tiveram seus direitos violados em decorrência de maus tratos, abandono, situação de rua e abuso sexual (BRASIL, 2005).

Segundo informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a política nacional de assistência social é um regime que considera as desigualdades socioterritoriais, visando o seu enfretamento, de modo a garantir os mínimos sociais, o provimento de condições para atender à sociedade e à universalização dos direitos sociais. Os cidadãos e os grupos que se encontram em situação de risco e vulnerabilidade social formam o público dessa política.

A política nacional de assistência social objetiva prover serviços, projetos e benefícios de proteção social básica e especial para famílias, sujeitos e grupos que dela necessitar, bem como visa contribuir para a inclusão e a garantia de equidade aos usuários, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais. Desta forma, essa política assegura que as ações - no âmbito da assistência social - tenham como centro a família e garanta sua convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004).

Quanto ao Sistema Único de Assistência Social -SUAS ele é um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e recursos dos três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (SUAS, 2006)

O SUAS é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e é composto pela sociedade civil e pelo poder público. Ele se organiza em consonância com a gestão das ações de assistência social que se destinam prioritariamente aos cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade social e riscos. O SUAS é constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no âmbito da assistência social.

Por meio da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, Resolução 109 do CNAS, foi criado um padrão nacional de funcionamento e qualidade para os serviços, organizados por tipos de proteção e níveis de complexidade: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, preservando as singularidades de cada realidade (BRASIL, 2009).

Ainda em 2006, foi aprovada a Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS - NOB/RH-SUAS, que contém critérios e metas nacionais para o pacto de aprimoramento da gestão. A NOB-RH/SUAS é o instrumento normativo responsável pela definição de diretrizes e responsabilidades no âmbito da política do trabalho na área de assistência social (FERREIRA, 2011).

Partindo da Constituição Federal de 1988, podemos analisar a conjuntura que se deu a formulação da política de assistência social, bem como compreender as diretrizes e parâmetros do Sistema Único de Assistência Social e sua operacionalização.

Vemos que a atual configuração do SUAS rompe com a origem assistencialista da profissão. Sendo que anterior a consolidação deste sistema, as ações centravam-se nas esferas do favor e da benevolência e os sujeitos eram considerados desvalidos, os quais eram invisíveis às ações precárias do Estado.

Assim, foi por meio da Constituição Federal 1988 que a perspectiva do direito social foi valorizada e as benesses passaram a ser reconhecidas como ações clientelistas. Os sujeitos passam a figurar, então, como atores sociais, amparados por direitos, e não por “coitados”, dependentes de favores políticos.

O SUAS busca promover igualdade de direitos. Nesse sentido, a assistência social começou a amparar-se em diversos referenciais normativos, marcados pela impessoalidade, garantindo o acesso universal aos direitos sociais.

Além de garantir essa igualdade, o SUAS defende a participação popular como mecanismo de controle social. Tal participação visa coibir desvios na esfera pública. Um dos campos mais influentes para que essa participação popular se torne efetiva é o âmbito dos conselhos municipais, especialmente os conselhos municipais de assistência social.

Desta maneira, na esfera da assistência social, os atores passam a ser iguais perante a lei. Tornam-se sujeitos de direitos que não podem ser negligenciados.

As condutas são marcadas seguindo lei e norma. Elas buscam operar na efetiva emancipação do indivíduo, rompendo, assim, com as trocas e favores que instituem e preservam as relações de dependência e benesses políticas.

No que se refere às relações entre profissionais do SUAS e indivíduos, pode-se dizer que são marcadas pela impessoalidade e independência.

É nessa perspectiva impessoal com o reconhecimento do direito social, que a esfera de um contexto moderno de provisão social se expressa, visando romper com as práticas assistencialistas presentes nos primórdios da profissão.

Na próxima subseção serão abordados efetivamente os resultados da pesquisa.

4.2 REFERENCIAIS NORMATIVOS: DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS

Os referenciais normativos se expressam por meio de leis, normas e regulamentos, tem a finalidade de estabelecer a “ordem” no campo político. No campo da assistência social esses

referenciais se tornam essenciais para o pleno exercício profissional, visto que a lei é um meio para a ruptura da corrente assistencialista presente nos primórdios da profissão. A lei em seu contexto legítimo e impessoal visa combater o favoritismo e busca tratar de forma justa e igualitária os sujeitos, principalmente os sujeitos que são assistidos pela política de assistência social.

Dentre esses referenciais normativos alguns ganham destaque, tais como: Constituição Federal de 1988, Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, Política Nacional de Assistência Social de 2004 e Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009.

A Constituição Federal de 1988 foi um marco para a história do Serviço Social. A Carta Magna inseriu no tripé da seguridade social a assistência social. Sua seção IV, especificamente em seus artigos 203 e 204, ressalta a organização desta esfera.

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 comprove não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195 [...] (BRASIL, 1988).

O papel da Constituição Federal (CF) no SUAS é de suma importância, pois foi através da Carta Magna que a assistência social no Brasil passou a ser regularizada, se contrapondo assim às práticas de mero assistencialismo.

Assim, conforme preconiza o artigo 203 da Constituição Federal, a assistência social será prestada a quem dela necessitar. Isto faz com que exista um parâmetro de igualdade entre os sujeitos que são atendidos por esta esfera, não priorizando ou desqualificando indivíduos que apresentam uma mesma condição de fragilidade social.

Esta perspectiva de igualdade é expressa no item dos direitos e garantias fundamentais, capítulo I da CF, que se refere aos direitos e deveres individuais e coletivos, onde estabelece:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...] (BRASIL, 1988)

Desta maneira, a CF de 1988 é um marco para a assistência social, possuindo a finalidade de regular as ações e direitos que abrangem o sujeito assistido por esta esfera.

Para complementar a Carta Magna e fazendo parte deste conjunto de referenciais normativos, em 1993 é instituída a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a qual dispõe sobre a organização da assistência social.

Seu artigo 1º assinala sua finalidade:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é 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 (BRASIL, 1993).

O papel da LOAS na esfera da assistência social é de complementar de forma mais específica e clara as ações, serviços, benefícios, gestão e financiamento desta política.

Assim, a LOAS considera o indivíduo como um sujeito de direitos, conforme preconiza a seção I dos princípios:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios: I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais [...] (BRASIL, 1993)

Por meio do artigo citado anteriormente, é possível enxergar o parâmetro de igualdade de direitos estabelecido por esta normativa legal, não priorizando o atendimento de determinados indivíduos.

Em sequência a esses referenciais normativos, em 2004, é institucionalizada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que veio para adicionar diretrizes e meios para a efetiva prática da assistência social no contexto brasileiro.

A PNAS apresenta parâmetros para a efetivação da assistência social como direito e cidadania, tendo como finalidade a garantia plena do direito social ao cidadão.

Em síntese, a PNAS é

[...] uma política que junto com as políticas setoriais, considera as desigualdades sócio-territoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender à sociedade e à universalização dos direitos sociais. O público dessa política são os cidadãos e grupos que se encontram em situações de risco. Ela significa garantir a todos, que dela necessitam, e sem contribuição prévia a provisão dessa proteção (BRASIL, 2004).

Desta maneira, a PNAS permite a institucionalização de um padrão, de normas e valores que se referem à assistência social. Seu papel é de buscar a efetiva melhoria e ampliação dos serviços socioassistenciais, respeitando a peculiaridade de cada região do país.

Diante das diretrizes que são preconizadas na PNAS, e em consonância com os princípios ditados pela Constituição Federal (1988) e pela Lei Orgânica de Assistência Social, cabe destacar o público atendido por esta política.

A PNAS, busca atender:

cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004, p. 18)

Após a criação da PNAS, no ano de 2005, é criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tendo como finalidade operacionalizar todas as ações e serviços ditados pela PNAS. Este sistema é um meio para a efetivação do trabalho no âmbito da assistência social. Sendo que os referenciais normativos anteriores a este sistema são base para a sua criação e sua consolidação.

Com a institucionalização do SUAS, a criação de novas legislações e regulamentos na esfera da assistência social não cessaram. Em 2009 se institui a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, que foi regulamentada por meio da Resolução nº. 109 do Conselho Nacional de Assistência Social -CNAS.

Esta normativa tem a finalidade de ordenar e organizar por nível de complexidade o SUAS, especificando como devem ser ofertados os serviços, programas e projetos da rede socioassistencial, definindo ações no âmbito da proteção social básica e da proteção social especial de média e de alta complexidade.

Neste contexto, cabe dizer que os serviços de proteção social básica são executados nas unidades estatais dos Centros de Referência de Assistência Social- CRAS e integram ações do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF, assim como o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos. Na proteção básica as ações são de caráter preventivo e proativo, visando à proteção as famílias e indivíduos que se encontram em estado de risco e/ou vulnerabilidade social.

A proteção social especial é executada nas unidades dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social- CREAS, que realizam ações com famílias e/ou indivíduos que sofreram violações de direitos e que seus vínculos familiares e comunitários já foram rompidos.

Ainda neste contexto, cabe ressaltar que outro referencial normativo complementar foi assinalado pelos entrevistados. É a regulamentação da concessão de benefícios eventuais. Esses benefícios já são previstos na LOAS, em seu artigo 22, que define:

entendem-se por benefícios eventuais aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo. São de caráter eventual e não de prestação continuada,

que se destinam a socorrer famílias de baixa renda quando do nascimento ou morte de seus membros (BRASIL,1993).

Apesar desses benefícios já serem regulamentados pela LOAS, cabe aos municípios o estabelecimento de sua forma de concessão, considerando a realidade e a demanda específica de cada cidade. Assim, as premissas observáveis nas legislações anteriores devem ser preservadas, porém são necessárias regulamentações locais, para só assim existir a vigência efetiva da impessoalidade em todos os níveis de gestão.

Desta maneira, após a apresentação dos resultados acima, no próximo item será realizada a análise desses referenciais normativos e sua relevância para o contexto da assistência social será enfatizada.

4.2.1 REFERENCIAIS NORMATIVOS: ANÁLISE

Essas normativas, leis e regulamentos foram fundamentais na conjuntura da história do serviço social. Nos primórdios era perceptível a marca assistencialista na profissão, o discurso do entrevistado 02 ilustra esta afirmação: “[...] primeiro vinham as damas de caridade, que era mais voltado pro assistencialismo e depois da Constituição Federal que foi visto a assistência social como direito do cidadão, pra de quem dela necessitar [...]” (E.2, 2016).

Assim, a institucionalização desses referenciais normativos foi de suma importância para o contexto da política de assistência social, pois essas normas passaram a ser uma forma para a ação do profissional se contrapor às práticas de caridade e benevolência.

A lei, nesse contexto, passa a ser um meio legítimo de uniformizar as práticas assistenciais, reconhecendo o indivíduo como sujeito de direitos, sendo impessoal e justa.

Esses referenciais normativos, em suma, são o meio de trabalho para ação profissional do assistente social, onde o exercício do poder é norteado pela regra escrita expressa nesses referenciais.

Ainda nesta perspectiva legal, o entrevistado 10 assinala que a lei vai enxergar o usuário da política de assistência social como um sujeito de direito, a lei segundo ele, é um meio para se romper com a cultura assistencialista do serviço social (E.10, 2016).

Corroborando com esta assertiva, a entrevistada 2 sintetiza:

[...] acredito que a lei veio para romper mesmo com o assistencialismo, porque tem até aquela questão do clientelismo né, que vereador tenta conseguir algum benefício pro usuário com a intenção de conseguir o voto, às vezes você tem que discutir com vereador e mostrar a lei pra ele, ou vereador ou prefeito (...) (E. 2, 2016).

Por meio dos discursos foi possível perceber o que os referenciais normativos revelam, ou seja, eles são produtos da impessoalidade e zelam por ela, buscam o estabelecimento de critérios justos de seletividade e a promoção igualitária dos direitos sociais.

As distorções presentes nas realidades locais são produto da intervenção dos indivíduos, que utilizam de práticas com cunho personalista para fundamento de suas ações no âmbito da política de assistência social.

Assim, na esfera tradicional, caracterizada por práticas patrimonialistas, estes referenciais inexistem, pois a forma de “regular” as ações e práticas sociais é por meio da tradição, dos costumes e hábitos arraigados, ou seja, no âmbito do personalismo as relações e ações são reguladas pelo favor, pela troca de interesses.

Na perspectiva moderna, impessoal, o meio de regular as ações é pelo uso de parâmetros legalmente instituídos, é pelo uso de leis, normas e regulamentos. O uso desses referenciais faz com que haja uma igualdade entre os indivíduos não priorizando e/ou desqualificando certos sujeitos. A lei passa a ser o norte para as ações, sendo todos sujeitos iguais perante a lei, sem privilégios, sem interesses, sem favores e benesses políticas.

Desta maneira, esta pesquisa parte dos referenciais normativos para posteriormente analisar quais os atores municipais que operam ou interferem no uso efetivo e emprego correto dessas normas.

4.3 ATORES SOCIAIS: DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS

Sabe-se que para efetivar e fazer cumprir o que os referenciais normativos preconizam é necessário a participação e a intervenção de atores sociais. Esses atores seriam os sujeitos que estão presentes no contexto da esfera pública municipal, especificamente no âmbito da política de assistência social.

Conforme a pesquisa de campo e a categorização dos dados, os atores encontrados foram: prefeito, vice-prefeito, secretário da política municipal de assistência social, vereadores e técnicos do SUAS.

O prefeito e o vice-prefeito exercem seu papel junto a política de assistência social local. Este papel é de ordenar de forma geral as ações municipais que regem a lógica da política, suas ações são centradas no personalismo. Eles se relacionam com vereadores, secretário municipal, técnicos do SUAS e usuários da política de assistência social.

A atuação do secretário municipal junto à política de assistência social é de gerir, assim como se responsabilizar por todos os serviços, ações e programas locais, e pela

alocação de recursos, financiamento e prestação de contas da política em questão. Sua prática deve ser caracterizada pelo uso de normativas e leis, e sua ação deve ter a finalidade de promover o bem estar da população e a garantia do direito social aos sujeitos. Nos municípios estudados, percebe-se que o secretário por vezes preserva a lógica de ação de natureza personalista e concomitantemente age na lógica moderna da impessoalidade. Ele se relaciona com o executivo municipal (prefeito e vice), vereadores, técnicos e usuários do SUAS.

Outra categoria de atores que foi encontrada em âmbito local, foi a categoria dos vereadores. Seu papel, diante da política de assistência social, é de fiscalizar as ações do executivo municipal, porém suas ações são marcadas pelo personalismo, que atua para promoção de interesses próprios, antes do interesse público.

Os técnicos, que são os trabalhadores do SUAS, possuem papel de efetivar as normas expressas nos referenciais normativos. Visam a promoção do direito dos beneficiários da política de assistência social. Suas ações são marcadas pelo uso dos parâmetros legalmente instituídos, tendo como objetivo de ação a primazia do público atendido, visando à garantia da emancipação do indivíduo e sua inserção digna na sociedade. Eles se relacionam com políticos (prefeito, vice, vereadores), com o secretário municipal e com os usuários do SUAS.

Após a descrição dos principais atores encontrados nos sistemas locais de assistência social e a caracterização do papel de cada um, o item a seguir irá tratar sobre a análise desses atores.

4.3.1 ATORES SOCIAIS: ANÁLISE

Observou-se em relação ao executivo municipal (prefeito e vice), que suas ações são centradas no personalismo, suas práticas são caracterizadas essencialmente por este cunho clientelista e assistencialista de benesses públicas. Os vereadores que se enquadram na categoria dos políticos, utilizam dos serviços socioassistenciais para fortalecimento de candidatura.

O secretário municipal fica na interseção entre a conduta marcada pela política personalista e pela impessoalidade técnica, pois ora cede a solicitações, que se traduzem em privilégios, ora respeita o parecer técnico profissional.

O técnico do SUAS neste contexto, passa a ser o sujeito que busca a impessoalidade em suas ações, priorizando a garantia do direito social.

Assim, a conduta desses atores se expressa em casos onde existe a lei que estabelece parâmetros de igualdade e, em contrapartida, existe este sujeito superior hierarquicamente na esfera municipal que pratica ações que vão à contraposição ao que a lei preconiza.

Existe, nesta conjuntura, uma correlação de forças entre técnicos - trabalhadores do SUAS - e políticos. Diante de tantos embates, o técnico se assegura por meio de embasamentos legais e normas para respaldo de suas ações cotidianas.

É importante, neste contexto de correlação de forças, citar Yamamoto (1983). Para a autora, o assistente social é um profissional da coerção e do consenso, ou seja, ora é necessário atender interesses da ordem do capital, ora é necessário atender os interesses dos usuários da política de assistência social. Assim, o profissional vai mediar os conflitos nesse jogo de interesses políticos, sendo que sua ação deve se fundamentar nos princípios ético-políticos, teórico-metodológicos e técnico-operativos da profissão.

Em suma, em realidades de cunho tradicional-patrimonial, temos atores políticos que orientam suas ações para a promoção de privilégios, ligados à cessão de benesses públicas, se contrapondo, muitas vezes, ao que o parâmetro legal institui. Na realidade moderna-burocrática, a lei passa a ser a base para que os técnicos do SUAS possam fundamentar sua ação profissional.

Desta maneira, por meio dos discursos foi possível destacar determinadas convergências, ou seja, discursos com o mesmo significado, que de um lado apontam para a perspectiva tradicional com ações de cunho personalista e de outro lado, discursos que apontam para a modernidade, com ações de natureza burocrática e legal. Tais convergências serão fundamentalmente analisadas na seção de condutas, onde os discursos serão interpretados à luz da teoria, enfatizando contradições expressas entre cada ator social e sua conduta frente ao sistema único local de assistência social.

4.4 CONDUTAS: DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS

Este item se refere às condutas dos atores sociais citados anteriormente. Neste tópico, os entrevistados foram questionados sobre como os atores agem frente à demanda da assistência social.

A divisão principal dessa categoria de condutas se dá entre condutas arbitrárias (condutas assistencialistas) e condutas impessoais (condutas pautadas por critérios técnicos).

Na esfera da assistência social, por vezes, temos condutas tradicionais, arbitrárias e, por vezes, temos condutas fundamentadas na legitimidade das leis instituídas e essas condutas vão variar de acordo com o interesse de cada ator.

A categoria do executivo municipal (prefeito e vice prefeito) é marcada pela centralidade no personalismo, atendendo a demanda do indivíduo e se contrapondo ao que os referenciais normativos preconizam, sendo caracterizada como uma conduta assistencialista.

O secretário municipal está na interseção entre executivo municipal (prefeito e vice) e técnicos trabalhadores do SUAS, possuindo condutas de caráter personalista e, concomitantemente, impessoal.

O vereador usa o favor para gerar dívidas de gratidão, o que faz com que suas ações possuam natureza personalista e arbitrária, fortalecendo e alimentando redes de clientelas políticas, o que remete às práticas executadas nos primórdios do Serviço Social, ou seja, práticas assistencialistas.

Os trabalhadores do SUAS possuem condutas impessoais que são fundamentadas por critérios eminentemente técnicos, priorizando a igualdade entre os sujeitos.

Em seguida, após tal descrição, trataremos da análise dessas formas de condutas.

4.4.1 CONDUTAS: ANÁLISE

Neste item serão analisadas as condutas dos atores considerados pela pesquisa de campo. Será feita uma correlação entre: referências normativas x condutas e atores x condutas, para expressar, por meio dos discursos, a dicotomia de ações encontradas nos sistemas locais de assistência social.

Foi visto que os referenciais normativos possuem cunho impessoal, e foram de suma importância para a tentativa de ruptura com o serviço social conservador e assistencialista. As normas, leis e regulamentos não ofertam privilégios aos sujeitos, e os tratam de forma justa e igualitária. O que se nota é a ação de determinados atores desvirtuando ao que a lei preconiza.

Ou seja, a intervenção personalista se contrapõe ao que as normas estabelecem e isto gera condutas de caráter arbitrário e assistencialista.

A entrevistada 07 sintetiza esta assertiva, segundo ela: “[...] tem a lei no papel, e na ação abre um parênteses, exceções ... ele é parente do prefeito ..., ou seja, tem as leis mais nem sempre são seguidas [...]”. Este discurso ilustra um desses problemas de conduta, onde a ação não segue o que o parâmetro legal estabelece, se caracterizando com um desvio de conduta que prioriza determinados sujeitos e desqualifica outros, utilizando critérios arbitrários e assistencialistas.

Corroborando com esta premissa, o discurso do entrevistado 05, expressa as práticas e ações cotidianas que são encontradas em alguns municípios de pequeno porte, onde a contradição nesta conjuntura se refere às ações e práticas, e a certos “desvirtuamentos” do que está estabelecido pela lei. Segundo ele, em seu município,

[...] fica tudo na mão do secretário, e o secretário não é um técnico de serviço social, ele é administrador...aí o que acontece, chega o usuário lá, você atende, e explica, faz o perfil e tal. Aí ele trouxe a conta de luz, por exemplo, aí eu falo: ah então a gente vai ver se é possível efetuar o pagamento... eu faço um relatório, um ofício e encaminho esse ofício pro secretário, ele (secretário) vê, pergunta da onde que é, e fala: ah ele não precisa, e tem casos que tem o ok dele, ele é um cara centralizador, porque tudo passa na mão dele, então assim, ele delimita funções, você tem seu cargo, sua função, mas ele quer dar o aval dele se você pode ou não fazer ... já aconteceu de conta de luz, a gente ficar ligando lá, e falar: vai cortar a luz da pessoa, e a gente enviou pra você e você não viu e tal, lá tem isso. Tudo é na mão dele. Então você tem autonomia só *pro* usuário que chega até você, porque ele (usuário) não conhece o que tem por trás, então o usuário acha que, por exemplo, quando corta conta de luz é culpa do assistente social, às vezes o secretário não libera, aí eu tenho que falar pro usuário né, não posso falar que é o secretário, eu falo que a gente tem que fazer uma visita, que a gente tá com problema com a verba que não tá chegando, essa crise. Aí o usuário, não satisfeito, ele sabe que ele tem esse poder, ele vai atrás de vereador, aí o vereador fala que tem que falar com o secretário, aí vai na secretaria de desenvolvimento social, e o secretário fala: como assim ele não te deu? Aí me liga e ainda pergunta: porque você não liberou pra tal fulano? eu fico de boca aberta, e agora ainda a gente sabe que ele (secretário) vai entrar na política, então ele faz isso pra sair de bom, e *pro* usuário lembrar que ele que deu né (E.5, 2016).

Este discurso traz a limitação do trabalho do assistente social, pois sua ação depende do parecer do secretário, que na hierarquia social se sobressai sobre o técnico. Isto mostra a ação do secretário atendendo a critérios políticos, ação com marca personalista, ignorando os parâmetros impessoais utilizados pelo técnico.

Desta maneira, mesmo com cunho impessoal e justo presente nas normas e regulamentos, existe contradição expressa nas ações (condutas) cotidianas. Para ilustrar tal contradição, a entrevistada 10 assinala:

[...] a lei de benefício eventual diz que a cesta básica só pode ser liberada um mês sim outro não, pra justamente não criar dependência né, mas já teve caso de eu ter que liberar dois meses seguidos pra mesma família porque foi ordem do prefeito, [...] e lá eu sou contratada, aí é mais difícil ainda (E.10, 2016)

Esse discurso evidencia e caracteriza as condutas arbitrárias e assistencialistas, principalmente apresentando que a ação de determinados atores se opõe ao que as leis, normas e regulamentos preconizam. Cabe ainda, neste contexto, salientar que não existem contradições nos referenciais normativos, eles são parâmetros impessoais. Existe contradição na ação, ou seja, na intervenção personalista que ignora as normas, que se sobressai ao que a lei preconiza.

Assim, o desvirtuamento do parâmetro legal, e a ação de ignorar as normas e regulamentos foram evidenciados no contexto dos sistemas locais de assistência social pesquisados.

Desta maneira, após correlacionarmos os referenciais normativos e as condutas, seguiremos na correlação entre cada ator específico e suas atitudes.

A priori destaca-se a conduta do executivo municipal (prefeito e vice). Como resultado desta pesquisa foi constatado que, de 10 entrevistados, 09 concordam ao afirmar que a postura desses atores é centralizadora e assistencialista.

A fala do entrevistado 04, retrata esta afirmação:

já aconteceu de eu seguir a lei, e o superior pedir que a gente fosse ao contrário e a gente não ir ao contrário e mostrando a lei pra ele, e já aconteceu também de bater o pé e a gente ter que acatar. Já tive caso de auxílio funeral, em que a família não tava no perfil, a renda era bem superior, a gente negou, e o prefeito bateu o pé e falou que era pra gente conceder e a gente foi totalmente contra, a gente levou a lei e mostrou, mas mesmo assim liberou [...] (E.4, 2016).

As ações dos atores do executivo municipal se expressam ao ignorar o parâmetro legal, atendendo assim, a pedidos de favor, sendo caracterizadas por ações e condutas arbitrárias.

É importante, neste contexto, enfatizar que o desvirtuamento vai estar presente na ação, esta “curvatura na lei”, (DAMATTA,1997), caracteriza determinado tipo de conduta, neste caso, condutas arbitrárias e assistencialistas. Assim, os atores (executivo municipal, vereadores, secretário municipal e técnico), possuem condutas com traços particulares, de um lado temos o executivo municipal e os vereadores, com ações de natureza personalista e condutas arbitrárias, e de outro lado temos os trabalhadores do SUAS com condutas impessoais, pautadas por critérios eminentemente técnicos. Nesta dicotomia temos o secretário municipal, que ora atende demandas políticas (personalistas), ora atende demandas técnicas (impessoais).

No caso ainda do prefeito e vice as condutas personalistas predominam sobre as condutas impessoais. Essas condutas são centradas na expectativa de ganho político e se sobressaem em relação às condutas que visam promover o direito social.

Corroborando com esta premissa, a entrevistada 02, narra um caso que evidencia a ação se opondo ao que a lei preconiza:

[...] teve um caso de benefício de aluguel social, que ultrapassou o prazo da resolução do conselho que era de 06 meses, e a pessoa já está dois anos recebendo esse benefício por que o prefeito não quis cortar (E.2, 2016).

Em suma, nota-se que a conduta do prefeito e do vice, ignora o que a lei estabelece, atende a demanda do indivíduo, e não respeita nem as normas nem ao parecer técnico profissional.

No que se refere à conduta dos vereadores, ela visa gerar dívidas de favor, buscando o favorecimento político e o ganho de voto. São condutas marcadas pelo assistencialismo. Esta afirmação se verifica por meio da fala da entrevistada 10, que narra:

já teve caso de vereador *vim* me procurar pra liberar cesta básica pra pessoa, vereador *vim* em nome do usuário pra material de construção, é o que mais tem. A gente tenta mostrar a lei, e fazer o certo, só que sempre tem a politicagem no meio (E.10,2016)

Corroborando com a fala acima, a entrevistada 07, narra um fato que exprime com clareza a ação de troca de votos e de favores por parte desta categoria de atores.

[...] lá eu vou falar pra você como que um vereador é eleito: ele corre atrás da cidade inteira, de idoso, pra benefício de BPC⁷ (benefício de prestação continuada), então todos os idosos no dia da eleição vão votar nele, porque ele arruma o benefício pra cidade inteira, ele já aprendeu né, ele vive disso, aí ele vira pra pessoa e fala pra trazer o documento, e ele pega a pessoa põe no carro dele e leva lá na assistência, aí senta lá com a assistente social, ela agenda, faz o relatório e sai de lá prontinho, tal dia e tal, vamos lá. Aí ele pega a pessoa vai no INSS, a pessoa sai de lá (INSS) com o benefício e ele o voto. Então assim, é um dos vereadores de lá, é assim que ele ganha a eleição. [...] (E.7,2016)

A interferência que essa categoria promove no âmbito local da assistência social é no sentido de usar a política para benefício e interesse próprio.

Cabe enfatizar nesta conjuntura, que nem todos os atores políticos possuem influência negativa no contexto da assistência social municipal, isto é verificado em umas das entrevistas realizadas.

O entrevistado E.9 se posiciona de forma divergente e narra que: “nunca teve chamado do prefeito para atender ninguém em especial [...]” (E. 09,2016). Assim, podemos considerar que, de acordo com sua fala, seu município não possui interferência nas ações da esfera da assistência social, ou seja, o grau de compreensão da classe política à respeito da pertinência dos parâmetros impessoais faz a diferença na promoção da política de assistência social, preservando a impessoalidade e a igualdade entre os sujeitos. Quando esta compreensão das normas e regulamentos é deficitária ou é ignorada, a política pública deixa de ser pautada por critérios, ficando subordinada à arbitrariedade e ao assistencialismo. Esta divergência encontrada no discurso do entrevistado 09, nos faz refletir sobre como a gestão da política de assistência social é administrada em seu município.

Em sequência, a conduta dos técnicos (profissionais) merece destaque, elas se fundamentam no uso de parâmetros impessoais, ou seja, de ações de cunho eminentemente técnicos, priorizando a garantia efetiva do direito social.

Assim, as premissas no campo profissional se fundamentam em dimensões éticas, visando fomentar que o usuário do SUAS seja um sujeito reflexivo e consciente de seu papel na sociedade. Reforçando o conceito de que a política de assistência social é um direito, que os benefícios preconizados nesta política devem ser de fácil acesso a todos os cidadãos. O profissional vai garantir e efetivar o acesso aos bens e serviços socioassistenciais, trabalhando

⁷ Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social é um tipo de ajuda mensal equivalente a um salário mínimo que o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) proporciona a idosos com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência e incapacitadas para o trabalho, que possuem renda per capita igual ou inferior a 1/4 do salário mínimo.

com o usuário sua emancipação social, inspirando a reflexão de que o indivíduo é um sujeito de direitos e deveres.

Desta maneira, o trabalho do técnico deve ser pautado nesta perspectiva de emancipação do indivíduo, sendo que os programas sociais e os benefícios da LOAS devem ser de caráter temporário, para justamente não criar no sujeito uma relação de dependência com o sistema local de assistência social. Os projetos, serviços, ações e benefícios da PNAS devem ser o meio para o enfrentamento da situação de vulnerabilidade social em que o indivíduo se encontra e não recursos permanentes.

Em sequência a esses atores, temos ainda o secretário municipal, que vai mediar esta dicotomia presente nas condutas. O caso assinalado pelo entrevistado 10 ilustra esta interseção:

[...] já aconteceu de no meu parecer eu indeferir concessão de cesta básica, e justificar que é porque a família não está no perfil e no critério da renda que a resolução do CMAS diz, aí a pessoa vai no prefeito, que liga pro secretário, que vem em cima da gente ... pra resolver o secretário diz que, de acordo com meu parecer, a cesta não pode ser custeada com recurso da assistência social, mas que aí o prefeito pode atender a pessoa comprando a cesta com recurso próprio... isso acontece bastante lá, o secretário é cargo de confiança né, ele não pode bater de frente com prefeito, é muito complicado isso (E.10, 2016).

O discurso acima destaca a conduta do secretário municipal. Ele alimenta clientelas políticas e, ao mesmo tempo, não desmoraliza ou desrespeita o parecer técnico profissional. Ele faz a mediação entre o personalismo e a impessoalidade no âmbito local da política de assistência social.

Ainda sobre a conduta do secretário, o entrevistado 05, assinala:

[...] a lei foi feita pra ver o usuário como sujeito de direito, mas o que acontece muitas vezes, por conta da política, é fazer o assistencialismo, ou seja, tem certas pessoas que eu vejo o atendimento lá, tipo eu liberei um mês e no outro mês ele não pode receber né, eu fiz o estudo e tal, aí o secretário vai lá e libera, o vereador vai lá e libera, aí se faz de coitadinho né, e o usuário vai chorar as mágoas pra vereador [...] eu acredito que essas leis até funcionariam se não dependesse da política, se dependesse só do técnico (E.5, 2016).

Para E.6 em todo lugar a política é relacionada com grau de parentesco, é “algum conchavo” (E.5,2016). Para E.9 “políticos, sempre tentam privilégios [...], tipo troca cesta básica por voto [...]” (E.9, 2016). Assim, esses interesses marcam a perspectiva tradicional na esfera pública de assistência social brasileira em municípios de pequeno porte, caracterizando condutas de natureza arbitrária e assistencialista.

Desta maneira, podemos salientar que, para 09 dos 10 entrevistados, as condutas dos atores (prefeito, vice, vereador e, em alguns casos, secretário) são caracterizadas pelo cunho assistencialista e de interesse político.

A lei, neste contexto, passa a ser uma forma de agir, uma conduta adotada pelos técnicos do SUAS em âmbito local. E.10 ainda assinala que “a lei, mesmo, não vai dar privilégio, é o político que dá privilégios pro povo, e que a lei não dá” (E.10, 2016). Esse privilégio é nocivo, pois impede o sistema de atender prioritariamente as demandas mais agudas, é caracterizado como um benefício fictício, pois gera relações de dependência e não garante efetivamente a emancipação do indivíduo.

Desta maneira, essas condutas se mostram diferentes, se dividindo em condutas de cunho tradicional e de cunho moderno. Cabe, nesta conjuntura, assinalar sobre a natureza das trocas realizadas. De um lado trocas assimétricas, clientelistas, visando o interesse político e de outro lado trocas fundamentadas em critérios e parâmetros legais.

Neste contexto, cita-se Nunes (1997), que diz que o elo entre patrões e clientes define uma forma especial de troca: ela é assimétrica e a desigualdade desempenha um papel-chave na sobrevivência das partes, gerando laços que vão do compadrio à lealdade política (NUNES, 1997). Assim, nessa esfera de trocas, é possível notar estímulos a relações de dependência, onde os sujeitos assistidos se alienam e não compreendem a ação efetivada como um direito, fortalecendo, assim, as trocas de favores políticos, o que ocasiona uma dependência do sujeito. Nesta relação, é notória a geração de dívidas de favor, onde o sujeito se sente obrigado a saldar com o voto o favor recebido. Neste sentido, a perspectiva do direito social fica à mercê dessas relações de nociva reciprocidade.

Nessas condutas existem critérios de seletividade: nos domínios personalistas critérios de natureza clientelista e nos domínios impessoais critérios meritocráticos, visando a igualdade entre os sujeitos.

Ainda nessas condutas, existem ações de desvirtuamento e/ou emprego parcial dos parâmetros legais, sendo que tais ações e práticas foram percebidas por meio da interpretação e compreensão dos discursos.

Desta maneira, essas condutas vão variar na esfera da administração pública municipal. Temos condutas de cunho tradicional pautadas por ações assistencialistas e temos condutas de cunho moderno, pautadas na perspectiva impessoal das leis, normas e regulamentos. Essas condutas se mesclam e demarcam a fronteira entre o tradicional e o moderno no contexto do SUAS em municípios de pequeno porte.

A contradição presente nas condutas é também assinalada pela entrevistada 02, a qual cita que, de um lado, tem condutas políticas visando apoio, benesses e interesses e, de outro lado, o cunho técnico profissional lutando para ruptura dessas práticas assistencialistas (E.02, 2016).

Ainda nesta esfera de condutas e sobre a questão dos técnicos, trabalhadores do SUAS, terem autonomia em sua prática cotidiana, dois entrevistados assinalaram não possuir esta autonomia, conforme E.05:

[...] eu não apareço... ele (secretário) ele faz bonito com o chapéu dos outros, os técnicos não tem autonomia no benefício eventual, ah tem que pagar luz, tem que perguntar pro secretário pra ver se pode né, tem certos casos que eu atendo que eu sei o que eu preciso fazer, eu sei até a resposta do secretário, mas eu tenho que falar com ele, porque se eu dou antes a resposta, ele diz o contrário. Aí eu falo que não pra pessoa, e a pessoa vai conversar com ele, e depois dele dar um chá de cadeira na pessoa, ele libera pra ela [...] (E. 05 2016).

Na totalidade dos 10 profissionais entrevistados, 01 assinala que possui total autonomia em suas ações, e que não possui interferência de condutas políticas em seu cotidiano profissional.

Nesta esfera de condutas, e ainda sobre a autonomia, 07 profissionais assinalaram que esta autonomia se exerce de forma parcial. Para E.09:

[...] a autonomia é em partes, em alguns casos tem,...muito raro ... às vezes o povo já chega lá pra mim com bilhete do prefeito com assinatura dele (prefeito), escrito: faz o relatório e libera pra essa pessoa ... a pessoa chega joga o bilhete em cima da minha mesa e fala pra eu bater o papel, bater o papel é fazer o relatório social né [...] (E.09,2016).

Assim, por meio dos discursos, são perceptíveis práticas que apontam para forma da perspectiva tradicional e outras indicam traços de modernidade, cada conduta vai variar de acordo com a intenção de cada ator, ambas as condutas voltam-se a propósitos distintos, que inserem contradições nos sistemas promotores de assistência social em nível local.

4.5 RELAÇÕES: DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS

A categoria de relações se refere ao modo como são mantidas e efetivadas as ações desses atores, ou seja, se essas relações são de liberdade, são de independência, ou há relações de subordinação explícita. Essas relações se definem de acordo com a lógica da política municipal, se definem de acordo com os interesses desses atores. De um lado, essas relações são impessoais e visam romper com os privilégios e, de outro, relações com traço personalista persistem, alimentando a rede de clientelas políticas e benesses.

Nos dados empíricos foi observado alguns tipos de relações, tais como: relações clientelistas, relações eminentemente técnicas, relações de subordinação da técnica à política e relações de subordinação da política à técnica.

4.5.1 RELAÇÕES: ANÁLISE

As relações clientelistas são marcadas pela troca de favores e benesses públicas e estas relações se manifestam entre os atores políticos (prefeito, vice e vereadores) e os usuários do SUAS. São relações que se originam de condutas arbitrárias e assistencialistas de cunho personalista.

No que se refere às relações eminentemente técnicas, elas são expressas por meio da ação dos profissionais do SUAS, que fazem uso de parâmetros legais e normas para embasamento de suas ações e prática cotidiana. Este tipo de relação, se manifesta também entre os técnicos em relação à conduta dos políticos, visto que os profissionais utilizam essas normativas para conter o personalismo em âmbito local, usando a lei como forma de tratamento impessoal aos sujeitos que são atendidos pela política de assistência social.

Nesta conjuntura, o técnico se respalda em parâmetros legais; resguarda, por meio do registro de documentos, suas decisões e ações. A existência sistemática de registros, segundo Weber (1999), se apresenta como uma das características da burocracia (perspectiva moderna) e foi encontrada no contexto dos sistemas locais de assistência social pesquisados.

Sabe-se, ainda, que existe uma rotatividade de profissionais muito expressiva em municípios de pequeno porte, por vezes oriundas da inexistência ou resistência na realização de concursos públicos para provimento de cargos específicos. O caso da assistência social se torna especial neste contexto, pois a política de assistência ainda é empregada como um meio para “ajuda” e garantia de voto, assim contratam os profissionais do SUAS de acordo com interesses e objetivos em comum, neste caso, com o intuito de fortalecimento político, sem realização do parâmetro meritocrático do concurso público.

Desta maneira, o profissional (técnico do SUAS) ao se fundamentar por meio de normas e regulamentos está se protegendo, ao menos em parte, de ações políticas contraditórias em relação ao seu parecer e àquilo que a lei preconiza. Diante disto, o técnico ao se afastar de sua função, deixa nos registros locais seu fundamento e a marca de sua ação impessoal, pautada pelos critérios éticos da profissão.

Esta relação técnica ainda se manifesta de forma inconstante entre o secretário municipal e os demais atores, pois ora o secretário respeita o parecer técnico profissional e ora atende às demandas políticas. Esta dualidade de ação gera certas instabilidades no sistema local de assistência social.

No que se refere às relações de subordinação da técnica à política, a política dita os caminhos na esfera municipal, ignorando o uso da técnica, das leis, normas e regulamentos.

Nos sistemas locais estudados, 09 dos 10 entrevistados assinalaram que a política interfere nas ações do cotidiano profissional, ou seja, mesmo o profissional possuindo arcabouço técnico, ético e legal, as práticas municipais dos atores políticos se embasam no interesse e nas trocas de favores.

Nas relações de subordinação da política à técnica, a técnica dita os caminhos, as ações, e ignora as decisões políticas. Somente 01 dos 10 entrevistados assinalou que não possui em seu cotidiano a interferência política. Assim, a visão técnica e o aparato ético, político e metodológico do profissional da Assistência Social sobressaem às questões de cunho político.

Este caso específico retrata uma pequena parcela política que compreende as leis, normas e regulamentos e percebe que o desvirtuamento de tais parâmetros legais pode ocasionar improbidades e ônus para a administração pública municipal. Ou seja, utilizar um recurso público para destiná-lo a outro fim, pode comprometer a ordem e a lógica da política local. Assim, a elite política consegue assimilar o parecer técnico do profissional e o respeita em sua totalidade.

Essas ações técnicas são assinaladas, ainda, pela entrevistada 10:

[...] quando o prefeito quer fazer alguma coisa errada, eu vou lá e mostro a lei, porque a lei fala o que é o certo...e se mesmo assim ele insiste em fazer coisa errada, eu tiro a minha responsabilidade e coloco, e falo pra ele: é por sua conta em risco... porque eu não vou fazer coisa errada, eu tenho um código de ética pra seguir (E.10, 2016)

Desta maneira, no contexto dos municípios estudados, existem, de forma hegemônica, relações onde a política se sobressaí ao uso da técnica. Nota-se que, mesmo tendo todo o aparato legal instituído, em 09 dos municípios estudados, a política prevalece neste embate em âmbito local. E.04 diz:

[...] tem muita interferência de cargos políticos, que às vezes tem um outro entendimento do que tá na lei. E tem uma outra visão em relação ao serviço, então às vezes a gente acaba entrando em conflito [...] (E.04,2016)

O entrevistado 01, ainda assinala: “dou meu parecer independente do que venha de punições, de problemas que eu tenha aqui no município, eu tenho o meu parecer [...]” (E.01, 2016).

Assim, por meio da evidência empírica vemos que essas relações, ora possuem cunho tradicional, ora se expressam com cunho moderno. Deste modo, é a partir dessas categorias (referenciais normativos, atores, condutas e relações), que busca-se discutir como se organizam e qual é o embate entre personalismo e impessoalidade em domínios locais.

Em suma, as relações se expressam de forma contraditória no contexto do SUAS em municípios de pequeno porte. Os discursos indicam práticas e formas tradicionais, assim como práticas e formas que direcionam para a modernidade. Nessas relações, temos atores

que agem com caráter personalista e temos os técnicos, trabalhadores do SUAS que possuem em suas ações parâmetros legais, promotores de igualdade. O propósito dessas relações são condicionados pelo interesse de cada ator e ocasionam efeitos na esfera da política municipal de assistência social. Esses efeitos se mesclam e integram a dicotomia principal que se expressa entre o assistencialismo e o direito social.

A seguir será apresentado o Quadro 3, que sintetiza o que foi abordado até aqui. Posteriormente, serão discutidos os meios que buscam harmonizar ambas lógicas, a saber, o personalismo e a impessoalidade.

Quadro 3- Síntese Dos Elementos Considerados Na Pesquisa

(continua)

Categorias	Itens	Elementos de caracterização
Referenciais normativos	Constituição Federal	Trata-se do maior elemento normativo brasileiro, é um conjunto de regras e normas que tem como objetivo organizar as relações entre Estado e sociedade civil. Insere a assistência social no tripé da seguridade social, considerando todos iguais perante a lei, não priorizando o atendimento de certos indivíduos.
	LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social, veio para complementar os artigos da Constituinte, seu papel no SUAS é de especificar ações, serviços, benefícios e a gestão da política de assistência social. Considera o beneficiário como sujeito de direitos, não prioriza alguns beneficiários no sentido da geração de privilégios. Utiliza parâmetros universais e impessoais.
	PNAS	Política Nacional de Assistência Social apresenta parâmetros para a efetivação da assistência social como direito e cidadania, tem como finalidade a garantia plena do

		<p>direito social ao cidadão. Busca atender sujeitos em situação de risco e/ou vulnerabilidade social.</p>
	Tipificação	<p>Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, busca organizar, por nível de complexidade, o SUAS, separando o sistema por níveis de proteção (básica e especial). Seu papel é de estruturar as ações e serviços na esfera da assistência social. Considera o beneficiário como sujeito de direitos e deveres, e não prioriza determinados indivíduos.</p>
Atores Sociais	Prefeito e Vice	<p>Seu papel é de ordenar, de forma geral, as ações municipais que regem a lógica da política de assistência social. Possuem ações centradas no personalismo, o que interfere na lógica da política local. Relacionam-se com vereadores, secretário, técnicos e usuários da política em questão. Tendem a ignorar o que a norma preconiza, e se caracterizam pelo desvirtuamento do parâmetro legal.</p>
	Secretário	<p>Exerce o papel de gerir a política local de assistência social, suas ações devem ser caracterizadas pelo uso de parâmetros legais. Relaciona-se com políticos, técnicos e usuários da política. Ora sua ação atende demandas políticas de interesse, ora atende e respeita a demanda impessoal do técnico, ou seja, possui ações personalistas e impessoais. Respeita a norma e, concomitantemente, atende demandas políticas.</p>

Vereador	Exerce o papel de fiscalizar as ações do executivo municipal. Suas ações se caracterizam pelo uso dos serviços socioassistenciais para favorecimento próprio e ganho de voto, interferindo na lógica impessoal da política. Se relaciona com outros políticos, com secretário, técnicos e usuários do SUAS. Não compreende a finalidade da política de assistência social, e/ou desconhece a norma e/ou ignora sua existência.	
Técnicos do SUAS	Exerce papel de efetivar as normas e leis, suas ações se caracterizam pelo uso de parâmetros impessoais, interferindo junto à política para garantia do direito social do indivíduo. Se relaciona com políticos, secretário e usuários do SUAS. Utiliza a norma para fundamentar e embasar sua ação cotidiana profissional.	
Conduatas	Conduta personalista e arbitrária (assistencialista)	Conduta prefeito e vice: Possui caráter personalista, a prática da ação se opõe ao que a norma preconiza. Atende a demanda do indivíduo e ignora o parecer técnico profissional. Predominância do personalismo sob a impessoalidade. Vereador: Sua conduta busca instaurar relações de dependência, de reciprocidade, usa o favor para gerar dívidas de gratidão, para traduzi-las em apoio político futuro. Personalismo predomina sob a impessoalidade.
	Conduta que transita entre personalismo e impessoalidade	Conduta secretário: Está inserido na interseção entre políticos e técnicos: ora possui

(conclusão)

		ações de caráter personalista (político), ora de caráter impessoal (técnico).
	Conduta impessoal, pautada por meios técnicos	Técnico do SUAS: Ações caracterizadas por cunho impessoal. A impessoalidade se sobressai ao personalismo.
Relações	Relações clientelistas	Caracteriza-se pelas trocas de favores e benesses públicas. Se manifesta entre os atores políticos (prefeito, vice, vereadores) e usuários do SUAS.
	Relações eminentemente técnicas	É caracterizada pelo uso das normas e regulamentos. Se manifesta entre os técnicos e os demais atores (por iniciativa dos técnicos). E se manifesta de forma inconstante entre o secretário e os demais atores.
	Relações de subordinação da técnica à política	A política dita os caminhos na esfera local e se sobressai aos parâmetros técnicos e legais. Este tipo de relação se manifesta entre político, técnicos e usuários.
	Relações de subordinação da política à técnica	As técnicas e normas se sobressaem à política. Este tipo de relação se manifesta entre os técnicos (trabalhadores do SUAS), e os políticos (prefeito, vice, vereadores) e secretário local, onde o profissional se fundamenta em parâmetros legais para embasar seu parecer e seu processo de tomada de decisão.

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Após a descrição dos resultados e por meio da análise de cada item foi possível verificar a dualidade de perspectivas presente nos sistemas locais de assistência social. A seção que trata

da análise evidenciou, por meio dos discursos, traços do personalismo e da impessoalidade, que se desdobram em condutas e relações.

Desta maneira, no item a seguir, os meios de harmonização serão citados, assinalando como as lógicas de contextos tradicionais e modernos convivem e se mesclam na realidade dos municípios de pequeno porte.

4.6 MEIOS DE HARMONIZAÇÃO ENTRE AS LÓGICAS TRADICIONAL E MODERNA

Nesta seção serão abordados os meios de harmonização que preservam a vigência das lógicas personalista e impessoal, alinhadas a contextos de relações tradicionais (complementares, hierárquicas e centradas em dívidas de reciprocidade) e modernas (marcadas pela independência e pela igualdade).

Esses meios de harmonização são a forma como essas lógicas “convivem” e se mesclam no contexto municipal. Expressam a maneira como, em uma perspectiva gerencial, patrimonialismo e burocracia, que são antagônicos, convivem.

Ao se falar de meios de harmonização, se torna essencial retomar as contradições que foram encontradas nos sistemas locais de assistência social pesquisados. Neste contexto, cabe salientar que os meios de harmonização se referem aos contrários, aos opostos, permitindo que essas contradições persistam nos sistemas locais.

Em síntese, as contradições vão se manifestar nas condutas dos atores municipais, pois inexistente contradição nos referenciais normativos, eles são parâmetros impessoais que expressam a lógica de modernidade da burocracia.

Desta maneira, as contradições se expressam sempre que há um choque entre os opostos. Destes, destacam-se nesta pesquisa: impessoalidade *versus* personalismo, direito social *versus* criação de dívidas de favor, conduta técnica *versus* conduta clientelista, ação pautada na norma *versus* ação arbitrária.

Para DaMatta (1997), esse personalismo, que está na base das dualidades apontadas, se move dentro de um sistema de contradição, que está avesso à impessoalidade e ao uso de regras universais. Assim, o executivo municipal (prefeito e vice) ao ignorar o que a norma prevê e ao atender à demanda individual se opõe aos critérios impessoais e de igualdade estabelecidos pela modernidade dos parâmetros legais.

Este personalismo se manifesta também na conduta dos vereadores. No momento em que este ator social busca os serviços socioassistenciais do município em nome do beneficiário, ele está praticando uma ação que não é de sua atribuição, ele está utilizando seu

cargo político para intervir no direito social assegurado ao beneficiário. Em síntese, este ator social trata o que é direito como um favor, gerando dívidas de gratidão, que serão, em processos eleitorais, um dos elementos definidores do voto.

Se, de um lado, temos prefeito, vice-prefeito e vereadores com condutas marcadas pelo personalismo, de outro lado temos o técnico, o trabalhador do SUAS, que possui conduta de natureza impessoal, respeita o beneficiário (ainda que lhe negue o benefício irregular) e luta pela garantia do direito social. Nesta contradição de personalismo *versus* impessoalidade, temos ainda o secretário municipal que preserva a vigência de ambas lógicas gerenciais, na medida em que não pode desqualificar o técnico e não pode deixar de atender à classe política. Ele, por vezes, capitaliza para si os frutos dessa relação personalista, quando é de seu interesse.

Ele está inserido entre políticos e técnicos, ora atende demandas políticas, pois é cargo de confiança, e ora atende e respeita o parecer técnico profissional. Nesta dicotomia, busca não desmoralizar o técnico e, concomitantemente, atender a interesses políticos.

Desta maneira, as condutas dos atores assinalados acima expressa a convivência de elementos tradicionais e modernos, o que exige estratégias de harmonização, sendo que o uso do “jeitinho” é um meio de coexistência dessas lógicas.

Para DaMatta (1997), o uso do “jeitinho”, é uma acomodação privada e pessoal de demandas de autoridade pessoal, que busca regular as relações sociais. Assim, na lógica do sistema local de assistência social o técnico é inferior hierarquicamente, pois está subordinado ao secretário municipal e ao prefeito, e ainda sofre pressão política de vereadores.

Assim, neste contexto do “jeitinho”, a autoridade política ou do secretário se sobressai a ação técnica, onde o trabalhador do SUAS ao se deparar com demandas que buscam certa “curvatura” na lei, se respalda de fundamentação legal – burocrática – para assegurar que sua ação mantenha aparentemente a impessoalidade e a igualdade.

Merton (1970) corrobora com esta assertiva, segundo o autor, o uso da lei ainda se mostra como a melhor maneira para administrar as ações públicas. E é por meio dessa lei que o técnico do SUAS mantém sua conduta diante de traços tradicionais e personalistas encontrados em seu cotidiano de trabalho.

Em síntese, a norma e a conduta dos técnicos do SUAS são um elemento de modernidade e se chocam com o personalismo que é um elemento tradicional, que se manifesta na conduta dos atores políticos – prefeito, vice e vereadores.

No que se refere à contradição direito social *versus* dívidas de favor, o que permite tanto a promoção do direito social quanto a preservação e a criação dessas dívidas no SUAS local é a ação simultânea daqueles que zelam pelo marco impessoal e daqueles que o ignoram.

Assim essas ações são expressivas, ou seja, não é possível afirmar que a conduta do favor é menor, velada e residual. Dessa maneira, as duas lógicas coexistem de forma vigorosa.

Em suma, o direito social vai ser garantido e efetivado pelo técnico e a criação de dívidas de favor é manifestada na conduta dos políticos – prefeito, vice e vereadores. Sendo que nesta dicotomia o secretário municipal se insere entre as duas lógicas.

Desta maneira, as condutas técnicas são marcadas pelo uso de critérios impessoais e de igualdade, visando a primazia no atendimento ao beneficiário e a plena garantia ao direito social. Esta conduta se manifesta na ação profissional dos trabalhadores do SUAS, sendo que a conduta de natureza clientelista é típica da ação dos atores políticos.

O que permite a existência tanto de condutas técnicas, como de condutas clientelistas no SUAS local é a “acomodação”, o “jeitinho” (que se pede e que se concede). Assim, há uma relação cotidiana entre personalismo e impessoalidade, conduta técnica e conduta clientelista, onde contradições coexistem e se harmonizam.

Para DaMatta(1997), este jeitinho é um modo de se utilizar regras vigentes em proveito próprio, sem destruir essas regras. Assim vemos que a regra permanece com seu caráter impessoal. A contradição está na intervenção humana, que faz uso de hierarquias reais (cargos públicos) e veladas (proximidade personalistas dos detentores desses cargos).

Diante deste contexto, o entrevistado 04, narra:

quando essas situações acontecem de eu indeferir, eu exponho pro prefeito tudo o que a lei fala né, eu justifico o porquê eu indeferi aquele pedido, apresento um relatório, apresento porque houve indeferimento, apresento a lei, todos os aparatos legais que eu tenho e mostro pra ele, e deixo claro, que eu não sou a favor e que foge dos critérios que a lei determina, então de forma que ele, se ele fizer a concessão ele está ciente do erro que ele tá fazendo, então é a forma que eu faço. A mesma coisa com a secretária, muitas vezes há situações em que ela fica entre a cruz e a espada e eu exponho que não é correto, mostro pra ela que não é correto [...]. Eu vou ser sincero, eu faço o que eu acho que tenho que fazer, de mostrar que tá errado, mas quando é feita a concessão eu acho que não há mais nada que se possa fazer, simplesmente eu fecho o olho diante das situações. Assim, eu estou me respaldando, eu procuro me respaldar, e eu deixo ciente, que se amanhã der algum problema eles vão responder diante dessa questão. Então geralmente é esse o papel que eu faço (E.04, 2016).

Seguindo os preceitos impessoais, percebe-se, com o discurso acima, que o profissional se embasa em normas para respaldar sua ação. Assim, tem em seus registros a marca de sua ação criteriosa, a qual não prioriza os sujeitos, no sentido de promover privilégios, frente ao sistema local de assistência social.

Diante desta conjuntura, cabe assinalar que, mesmo com o parecer técnico fundamentado nos parâmetros éticos e legais, se o profissional se opõe às demandas políticas, ele pode estar sujeito a sanções e, em alguns casos, a perseguições no seu cotidiano de trabalho.

O discurso da entrevista 07, ilustra esta assertiva:

[...] eu acho que eu fui mandada embora, por não seguir o que ele (prefeito) colocou ... e eu percebo assim, o prefeito fala que não, e deixa acontecer do jeito que ele quiser. Quem não faz do jeito que ele quer, não serve pra trabalhar com ele (E.07,2016)

Este discurso retrata a hierarquia explícita e a conduta arbitrária do executivo municipal, conduta arbitrária com o técnico e condutas clientelistas com os beneficiários.

Nesta contradição existente entre conduta técnica (impessoal) e conduta clientelista (personalista), os profissionais utilizam elementos da modernidade – leis, para mediar questões de natureza política e assistencialista.

Segundo, o entrevistado 09:

[...] lá é assim, quando a gente se depara com questão política, a gente explica, fala, argumenta e sempre com a lei do lado pra mostrar e tá meio que respaldado né, [...] (E.09, 2016)

Vasconcelos (2002) assinala sobre esse caráter arbitrário, dizendo que para evitá-lo, o modelo burocrático pode ser utilizado, evitando também o abuso de poder político.

Para ilustrar este caráter arbitrário e autoritário, cabe assinalar a fala do entrevistado 05:

[...] aqui no meu município é difícil trabalhar, eu sou contratado, se eu não faço vem outro e faz do jeito que ele (prefeito) quer, o diálogo com ele não funciona, ele é muito centralizador... o diálogo não rola, é manda quem pode, obedece que tem juízo [...] (E.05, 2016).

Este discurso evidência a arbitrariedade na conduta do prefeito municipal, o que cria relações de dependência do beneficiário com a política de assistência social. Cabe dizer, neste contexto, que a contratação na esfera pública deve ser por meio de concurso público. Ao se contratar ignorando esta premissa, o parâmetro meritocrático é desconsiderado, gerando relações de dependências e ações centradas no personalismo.

Barbosa (1996) reflete sobre a meritocracia e diz que na visão moderna ela está ligada à impessoalidade, sendo que as oportunidades estão abertas a todos e não restritas às pessoas dotadas de relações pessoais e de parentesco.

Assim, nota-se que as contradições são evidentes e que os meios de harmonização são formas de acomodação, que permitem que opostos se integrem, se mesclêm, em sistemas locais de assistência social.

A seguir, será apresentado um novo quadro síntese, que expõe as contradições e os meios de harmonização das lógicas discutidas: o tradicional e o moderno.

Quadro 4 - Contradições e Meios De Harmonização

Contradições	Meios de Harmonização
Personalismo Impessoalidade	x Ambos os elementos coexistem por meio do uso do “jeitinho”, que se refere a um título hierarquizante que não visa erradicar a lei, mas nela abrir uma significava exceção.
Direito Social de dívidas de favor Condução técnica x Condução clientelista	Direito social e criação de dívidas de favor coexistem devido à criação simultânea daqueles que zelam pelo marco pessoal e daqueles que o ignoram.
Ação pautada na norma Ação arbitrária	Existe uma estreita relação entre personalismo e impessoalidade e esses elementos. Assim, se associam também pelo uso do “jeitinho”. xA existência desses elementos opostos é possibilitada pela ação dos sujeitos, ora fazendo valer a norma, ora incorrendo em condutas arbitrárias.

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Assim, diante das categorias dos elementos considerados (referenciais normativos, atores, condutas e relações), verificou-se a existência de contradições, de ações opostas e práticas contrárias – que se manifestam na vigência do tradicional e moderno, do personalista e do impessoal. Os discursos ilustraram esta constatação.

Neste contexto, os meios de harmonização permitem que essas contradições existam, que as lógicas do patrimonialismo e da burocracia interajam nos sistemas locais de assistência social.

Em síntese, os discursos apontam para práticas de natureza tradicional e, concomitantemente, para práticas de natureza moderna, sendo que uma e outra lógica se mesclam e se harmonizam na realidade dos municípios de pequeno porte investigados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A assistência social tem sido discutida em vários âmbitos. Sabe-se que em seus primórdios o serviço social possuía suas práticas ligadas aos preceitos da Igreja Católica, e sua ação era fundamentada no assistencialismo, na caridade e na benevolência. Com a Constituição Federal de 1988, a assistência social passa a ter novo caráter, sendo vista como um direito social. Cabe dizer que anteriormente a Carta Magna, não havia uma concepção de um sistema de assistência social descentralizado e participativo para a sua promoção.

Os preceitos da Constituição Federal (1988) relacionados à assistência social são sintéticos, prevê o que será feito, porém novos parâmetros legais buscaram regulamentar o que o texto constitucional já previa. Assim, neste estudo, os referenciais normativos que ganham destaque são: a Constituição Federal, a Lei orgânica de Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social, e a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, ambas as normas que consolidaram a criação do Sistema Único de Assistência Social. Esses parâmetros legalmente instituídos foram o meio para se tentar romper a prática assistencial presente no nascimento da profissão. Essas legislações, normas e regulamentos se expressam na lógica da modernidade, ou seja, na lógica impessoal, que não fomenta o personalismo, o favoritismo e a promoção de privilégios. Sua expressão máxima é a lógica burocrática de organização social.

Assim, para o uso dessas normas é necessária a intervenção e/ou ação de atores sociais, para sua vigência ou seu desvirtuamento. No contexto dos sistemas locais de assistência social pesquisados, os atores que compõem esta esfera se dividiram, em síntese, entre atores políticos e técnicos trabalhadores do SUAS.

Por meio desses referenciais e com base nas ações e práticas desses atores, foi discutido como as condutas e as relações no âmbito municipal se expressam.

Observou-se que a esfera tradicional é isenta de referenciais normativos, pois essas normas só se expressam na perspectiva da modernidade, ou seja, na vertente burocrática. Assim, as normas, leis e regulamentos demarcam a fronteira entre o patrimonialismo e a burocracia, sendo que existem contradições na ação dos sujeitos diante das normas estabelecidas, ou seja, em municípios de pequeno porte ainda são realizadas ações de cunho personalista e de aspecto patrimonial.

Os atores na vertente tradicional se caracterizam pelos atores políticos que possuem sua ação na relação de dependência e troca de interesse e de favores.

Ao abordamos a questão do tradicional, cabe assinalar o personalismo excessivo e a arbitrariedade existente nas relações municipais, neste contexto existe uma atenção diferenciada às clientelas políticas, favorecendo certos sujeitos e desqualificando outros.

Na perspectiva moderna os atores se definem em técnicos, que são efetivamente os trabalhadores dos sistemas locais de assistência social. O secretário municipal aparece na interseção neste contexto, possui ações de natureza personalista e impessoal. Assim, coexiste à ação simultânea daqueles que zelam pelo marco impessoal e daqueles que o ignoram.

As condutas desses atores são fundamentadas na visão tradicional e também na moderna, ora essas condutas possuem cunho personalista, alimentando redes de clientelas políticas, e ora essas condutas se embasam pelo uso de critérios impessoais e de parâmetros legais.

As relações são, por vezes, caracterizadas em relações de dependência, em relações onde a técnica se sobressai a política, relações onde a política se sobressai a técnica, assim como relações eminentemente técnicas. Assim, a dicotomia dessas relações, ações e práticas são encontradas nos sistemas municipais de assistência social estudados.

Desta maneira, diante desses elementos: referenciais normativos, atores, condutas e relações, foi possível verificar a existência de contradições na vigência de ambos.

Os meios de harmonização são o modo de como ambas as lógicas do patrimonialismo e da burocracia se mesclam e interagem nos sistemas locais de assistência social.

Assim, os discursos, em síntese, apontam para práticas de natureza tradicional e também para práticas e ações de natureza moderna, onde uma e outra lógica se combinam e exprimem conjunturas de essência patrimonial e burocrática no enquadramento e na realidade encontrada nos municípios estudados.

Em resposta ao problema de pesquisa: Como os elementos tradicionais e modernos entre referenciais normativos, atores, condutas e relações que estruturam o Sistema Único de Assistência Social em municípios de pequeno porte se organizam? Conclui-se que existem elementos tradicionais e modernos entre referenciais normativos, atores, condutas e relações que estruturam o SUAS em municípios de pequeno porte, e que esses elementos se organizam por meios de harmonização que preservam a vigência de ambas as lógicas, a saber, patrimonialismo e burocracia.

Além desses elementos serem expressos em contextos tradicionais e modernos, existem contradições que se manifestam entre eles, essas contradições foram enfatizadas por meio dos discursos, que foram apresentados na seção de resultados e discussão. Cabe dizer

que no elemento dos referenciais normativos, a contradição se expressa por meio da ação que se opõe ao que a norma preconiza.

A burocracia existe, ela é necessária e foi essencial para se tentar romper com a corrente patrimonialista. As contradições também são existentes, são latentes, porém foi visto que um modelo da administração pública se integra ao outro, ou seja, as lógicas gerenciais do patrimonialismo e da burocracia se mesclam em sistemas locais de assistência social.

Cabe dizer ainda que esta pesquisa possui limitações, uma delas se mostra devido a inviabilidade de pesquisa em todos os municípios caracterizados como de pequeno porte, assim, tem-se a oportunidade de novos estudos alinhados a esta temática que abrange o tradicional e o moderno no sistema único de assistência social. Uma das possibilidades de pesquisa se dá ao se comparar a realidade de municípios de pequeno porte com municípios de médio porte, ou até pesquisar assistentes sociais que ingressam no sistema público através de concurso público, pois todos os respondentes desta pesquisa são profissionais contratados. No que se refere aos municípios de pequeno porte e de médio porte a comparação se mostra extremamente pertinente, visto que os municípios de pequeno porte possuem limitação de equipamentos estatais, o que ocasiona sobrecarga de serviços e, em alguns casos, déficit na qualidade de atendimento e limitação de recursos. Em contrapartida, os municípios de médio porte possuem maior repasse dos governos Federal e Estadual, e são amparados por mais equipamentos públicos prestadores de serviços.

É sabido, que em municípios de pequeno porte existe uma resistência na realização de concurso público para provimento de cargos específicos, o que faz com que a contratação e ingresso na administração pública municipal seja por meio da camaradagem, gerando dívidas de favor, dependência, e por vezes submissão do profissional ao que o sistema municipal impõe. Ao tratar da questão do assistencialismo e direito social com assistentes sociais concursados, pode-se verificar se devido à estabilidade do cargo, os profissionais possuem mais autonomia na ação e menos interferência política.

Uma segunda possibilidade de pesquisa nesta vertente se mostra na perspectiva de se trabalhar com base na literatura, a vulnerabilidade dos técnicos da política de assistência social, que por vezes, por meio dos discursos foi evidenciada o medo, a insegurança e os conflitos subjetivos (éticos) dos profissionais.

Assim, existem lacunas que ainda devem ser preenchidas e cabe ao meio acadêmico e científico extrair da realidade encontrada subsídios para novas compreensões direcionadas a esta vertente do tradicional e do moderno.

Em suma, conclui-se com esta pesquisa que existem elementos tradicionais e modernos entre referenciais normativos, atores, condutas e relações que estruturam o SUAS em municípios de pequeno porte. Tais elementos expressam contradições, sendo que o uso da lei passa a ser um meio para respaldo dos técnicos do SUAS em suas ações, quando situações desvirtuam aquilo que se entende como ação igualitária e favorável à emancipação individual.

Assim, esta pesquisa contribui e se mostra pertinente no sentido de destacar que na realidade atual, ainda existem práticas arraigadas na perspectiva assistencialista, que se fundem com a concepção do direito social. Ora temos ações com traços personalistas, alimentando a rede de clientelas políticas e ora temos ações com traços meritocráticos, visando à impessoalidade e a garantia ao direito social.

Em síntese, o tradicional e o moderno, o patrimonialismo e a burocracia, e o assistencialismo e o direito social se agregam e compõem parte da conjuntura da administração pública brasileira em municípios de pequeno porte.

REFERÊNCIAS

- ANDER EGG, E. **Del ajuste a la transformación** apuntes para una historia del trabajo social. Buenos Aires: Ecro, 1975.
- BACHELARD, G. **A formação do espírito científico**: contribuição para uma psicanálise do conhecimento. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- BARBOSA, L. Meritocracia brasileira: O que é o desempenho no Brasil? **Revista do Serviço Público**, São Paulo, v.120, n.7, 1996.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1994.
- BARREIX, J. Historia del Servicio Social: esquema dialético para su elaboración e interpretación. In: HOY em el trabajo social. Buenos Aires: Ecro, 1975.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- BOGDAN, R. E BIKKLEN. **Introduction to qualitative research methods: a phenomenological approach to the social sciences**. New York: J. Wiley, 1994
- BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. [Brasília, DF : Senado Federal, 1988].
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS**. Brasília, DF, 2006.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Guia do gestor municipal**. Brasília,DF, 2010.
- BRASIL. Lei nº: 8.742, de 07 de dezembro de 1933. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 dez. 1993.

CARVALHO, J. M. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. In: KÖNIG, H. J.; WIESEBRON, M. (Org.). **Nation building in nineteenth century Latin America**. Leiden: Research School CNWS, 1998. p. 83-100.

CASTRO, M. M. **História do Serviço Social na América Latina**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

CAMPANTE, R. G. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**: revista de Ciências sociais, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003.

COSTA, F. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008.

DAMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DESLAURIES, J.; KÉRISIT, M. O dilema de pesquisa qualitativa In: POUPART, J. et al. (ORG.). **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

DUMONT, L. **Homo hierarquicus**: o sistema de castas e suas implicações. São Paulo: EDUSP, 1997.

FERREIRA, S. **A construção do lugar dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social**: uma análise da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos. 2011. 187 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

FLACH, L. O jeitinho brasileiro: analisando suas características e influências nas práticas organizacionais. **Gestão e Planejamento**, v.13, n. 3, p. 499-514, 2012.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo : Atlas, 2010.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

GUERREIRO RAMOS, A. A sociologia de Max Weber : sua importância para a teoria e a prática da Administração. **Revista do Serviço Público**, v. 57, n. 2, p. 267-282, 2006.

HEGAL E DIEGUES, D. G. Do patrimonialismo ao paradigma gerencial: paradoxos na administração pública municipal de Caeté- MG. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, MG, v. 1, n. 1, p. 23-45, jan./mar. 2009.

IAMAMOTO, M.V. CARVALHO, R. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo:Cortez,1991.

IAMAMOTO, M. V. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 2. ed. São Paulo: Cortez; Lima, Peru: CELATS, 1983.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2000.

MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 48, n. 1. jan./abr. 1997.

MATTAR, F. **Pesquisa de marketing**. São Paulo: Atlas, 1996.

MEDEIROS, P. H. R. Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. **Organização & Sociedade**, v. 13, n. 37, p. 143-160, 2006.

MERTON, R. K. Estrutura burocrática e personalidade. In: MERTON, R. K. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970. p.1-10.

MONTANÕ, C. **A natureza do serviço social**. São Paulo: Cortez,2007.

MOTTA, F. C. P.; ALCADIPANI, R.; BRESLER, R. B. O estrangeiro e o mundo organizacional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS, 1., 1999, Curitiba. **Anais...** Curitiba, 1999.

MOTTA, F. C. P.; ALCADIPANI, R.; BRESLER, R. B. O estrangeiro e o mundo organizacional, 1999, Curitiba. **Anais do I Encontro Nacional de Estudos**, 1999.

NETTO, J. P. **Notas para discussão da sistematização da prática e teoria em Serviço Social**. São Paulo:Cortez,1991.

NUNES, E. **A gramática política no Brasil**: clientelismo, corporativismos e insulamento burocrático. 3. ed. Rio de Janeiro, RJ: Garamond, 1997.

OTTONI VIEIRA, B. **História do Serviço Social**: contribuição para construção de sua teoria. Rio de Janeiro: Agir, 2012.

PAIVA, B. A. de. O SUAS e os direitos socio-assistenciais: a universalização da seguridade social em debate. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 87, set. 2006.

PEREIRA, L. D; COELHO, A. T. V.; AZEVEDO, G. S. A expansão dos cursos de Serviço Social no Brasil pós-2003: mapeamento e caracterização institucional. In: **POLÍTICAS públicas & Serviço Social: análises e debates**. Rio de Janeiro, RJ: Observatório Social, 2005.

PINTO, A. T. A universidade brasileira luz do modelo prismático. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 8, n. 6, p. 48-79, out./dez. 1974.

PRESTES MOTTA, F. C. **O que é burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

SCHOMMER, P. Gestão Pública no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, v. 43, n. 4, p. 501-524, out./dez. 2003.

SCHULZE, C. J. Meritocracia: requisito necessário ao provimento de cargos em comissão. **Repertório de Jurisprudência**, v. 1, n. 3, p. 101-106, fev. 2011.

SILVA, D. P. M. A formação profissional e o gênero no serviço social. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, 1995.

SPOSATI, A. **Contribuição para a concepção do Sistema Único de Assistência Social**. Pará: SUAS, 1990.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação: São Paulo: Atlas, 1987.

TRAGTENBERG, M. **Max Weber**: apresentação. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

VASCONCELOS, F. C. Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. In: **ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS**, 2., 2002, Rio de Janeiro, RJ. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro, RJ: ANPAD, 2002.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2002.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos de sociologia compreensiva. Brasília, DF: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. v. 2.

APÊNDICE A- Instrumento de Coleta de Dados

Referenciais Normativos

- Quais são os principais referenciais normativos (legislações, leis, normas) que estruturam o SUAS?
- Há referenciais normativos (leis) complementares no município em que você atua? Quais são?
- Como tais referenciais (legislações) percebem o cidadão beneficiário do SUAS (são sujeito de direito, “coitadinho”)?
- Os referenciais (as legislações) estabelecem formas de seletividade, que priorizam um conjunto de indivíduos ou tipos específicos de demandas? Essas normas são impessoais? Ou essas normas favorecem certos indivíduos?
- Qual a força normativa desses referenciais (legislações) diante do personalismo? Conseguem romper com o assistencialismo presente nos primórdios da história do serviço social?
- Quais os atores sociais locais que mais operam para a vigência desses referenciais (legislações)?
- Quais os atores sociais locais que mais operam para a ineficácia desses referenciais (legislações)?
- Há contradições e incoerências entre o conteúdo desses referenciais (legislações) e a prática cotidiana? Quais são?
- Como tais contradições e incoerências são harmonizados no município?

Atores

- Quais são os principais atores sociais (papéis profissionais) que estruturam o SUAS?
- Há outros atores sociais (papéis profissionais) que estruturam o SUAS em seu município? Quais são?
- É possível afirmar que todos os atores possuem a mesma concepção sobre: a) a finalidade da Assistência Social; Políticos e usuários.
- É possível separar esses atores em duas categorias?
- Há contradições e incoerências promovidas pela coexistência dessas duas categorias de atores?

- Como tais contradições e incoerências são harmonizados no município? Você saberia descrever um caso que demonstra a convivência entre atores desses dois grupos no município?

Condutas

- Como é a conduta desses atores (trabalhadores SUAS, políticos) no que se refere ao sistema de assistência social municipal?
- É possível separar essas condutas em duas categorias?
- Enquanto profissional operador da política municipal de assistência social, você possui total autonomia na efetivação de suas ações cotidianas?
- Há contradições e incoerências promovidas pela conduta desses atores?
- Como tais contradições e incoerências são harmonizados no município?

Relações

- Como se dão as relações entre os atores na esfera municipal? As relações são de subordinação explícita ou implícita?
- Há contradições e incoerências promovidas por essas relações?
- Como tais contradições e incoerências são harmonizados no município? Você saberia descrever um caso que demonstra essa relação contraditória?

APÊNDICE B- Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado (a) a participar, como voluntário (a), da pesquisa –(O TRADICIONAL E O MODERNO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE), no caso de você concordar em participar, favor assinar ao final do documento. Sua participação não é obrigatória, e, a qualquer momento, você poderá desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador (a) ou com a instituição.

Você receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone e endereço do pesquisador (a) principal, podendo tirar dúvidas do projeto e de sua participação.

TÍTULO DA PESQUISA: O tradicional e o moderno no Sistema único de assistência social.

PESQUISADOR (A) RESPONSÁVEL: Beatriz Rezende Rocha

ENDEREÇO: Rua José Pelúcio- nº: 67- Centro- Baependi- MG

TELEFONE: (35) 8879-0018 ou (35) 3343-2994

OBJETIVOS: Reconhecer e analisar elementos tradicionais e modernos entre referenciais normativos, atores, condutas e relações que estruturam o SUAS.

JUSTIFICATIVA: Este estudo busca reconhecer parte das contradições “tradicional” e “moderno” - no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. A relevância deste trabalho centra-se na possibilidade de se lançar luzes sobre um importante segmento de ação do Estado, revelando como instrumentos normativos podem entrar em conflito com um conjunto de práticas (avessas à perspectiva do direito) sedimentadas e percebidas como adequadas por provedores e beneficiários.

PROCEDIMENTOS DO ESTUDO: O estudo será de natureza qualitativa, compreende um estudo transversal, com entrevista semiestruturada. Estudo por meio de amostragem não probabilística por julgamento. *Técnicas:* entrevista e análise documental. *Método:* análise de conteúdo. Critério de inclusão: assistentes sociais. Os dados irão servir para correlacionar a teoria com a prática verificando se na atualidade existem traços dos modelos estudados.

RISCO E DESCONFORTOS: Existe risco mínimo neste projeto, este risco é caracterizado como um possível tipo de desconforto na resposta do entrevistado.

BENEFÍCIOS: Os benefícios da pesquisa são indiretos.

CUSTO/REEMBOLSO PARA O PARTICIPANTE: Ex.: não haverá nenhum gasto com sua participação. Você também não receberá nenhum pagamento com a sua participação.

CONFIDENCIALIDADE DA PESQUISA: garantia de sigilo que assegure a privacidade dos sujeitos quanto aos dados confidenciais envolvidos na pesquisa, os dados não serão divulgados.

Assinatura do Pesquisador Responsável: _____

Eu, _____, declaro que li as informações contidas nesse documento, fui devidamente informado (a) pelo pesquisador (a) – Beatriz Rezende Rocha, dos procedimentos que serão utilizados, riscos e desconfortos, benefícios, custo/reembolso dos participantes, confidencialidade da pesquisa, concordando ainda em participar da pesquisa.

Foi-me garantido que posso retirar o consentimento a qualquer momento, sem qualquer penalidade.

Declaro ainda que recebi uma cópia desse Termo de Consentimento.

Poderei consultar o pesquisador responsável (acima identificado) ou o CEPUNIFAL-MG, com endereço na Universidade Federal de Alfenas, Rua Gabriel Monteiro da Silva, 700, Centro, Cep - 37130-000, Fone: (35) 3299-1318, no e-mail:comite.etica@unifal-mg.edu.br sempre que entender necessário obter informações ou esclarecimentos sobre o projeto de pesquisa e minha participação no mesmo. Os resultados obtidos durante este estudo serão mantidos em sigilo, mas concordo que sejam divulgados em publicações científicas, desde que meus dados pessoais não sejam mencionados.

LOCAL E DATA: Varginha, ____ de _____ de _____.

(Nome por extenso)

(Assinatura)

ANEXO A- Parecer Consubstanciado do CEP

UNIVERSIDADE FEDERAL DE
ALFENAS



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: O tradicional e o moderno no Sistema Único de Assistência Social em municípios de pequeno porte

Pesquisador: Beatriz Rezende Rocha

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 50706915.2.0000.5142

Instituição Proponente: UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS - UNIFAL-MG

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 1.430.607

Apresentação do Projeto:

O Projeto constitui um estudo que busca identificar as transformação histórica da assistência social no Brasil e sua transição, de uma política assistencialista vinculada ao patrimonialismo, de um sentido de filantropia em seus primórdios para uma nova ordem burocrática da atualidade, vinculada à aquisição de direitos sociais. O projeto indica, ainda que busca identificar a presença de elementos tradicionais e modernos nas práticas através das entrevistas com assistentes sociais.

Objetivo da Pesquisa:

Reconhecer e analisar elementos tradicionais e modernos entre referenciais normativos, atores, condutas e relações que estruturam o SUAS em municípios de pequeno porte, assim como as contradições e os mecanismos de harmonização que determinam. Reconstituir o processo de institucionalização da Assistência Social no Brasil, de sua origem filantrópica à perspectiva do direito social;

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

identifica os benefícios como indiretos e a existência de riscos mínimos

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A pesquisa demonstra ter se ajustado às indicações do CEP

Endereço: Rua Gabriel Monteiro da Silva, 700

Bairro: centro

CEP: 37.130-000

UF: MG

Município: ALFENAS

Telefone: (35)3299-1318

Fax: (35)3299-1318

E-mail: comite.etica@unifal-mg.edu.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DE
ALFENAS



Continuação do Parecer: 1.430.607

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Presente o TCLE

Recomendações:

não há

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

não há

Considerações Finais a critério do CEP:

O colegiado do CEP acata o parecer do relator.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_560923.pdf	14/12/2015 16:28:02		Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	PROJETO_FINAL_CEP.doc	14/12/2015 16:27:27	Beatriz Rezende Rocha	Aceito
Folha de Rosto	cep.pdf	27/10/2015 13:33:35	Beatriz Rezende Rocha	Aceito
Outros	PB_XML_INTERFACE_REBEC.xml	30/07/2015 10:55:26	Beatriz Rezende Rocha	Aceito
Outros	Roteiro de Entrevista- FINAL_CEP.doc	29/07/2015 17:36:59		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO-FINAL_CEP.doc	29/07/2015 17:35:42		Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

ALFENAS, 01 de Março de 2016

Assinado por:
Celso Ferrarezi Junior
(Coordenador)

Endereço: Rua Gabriel Monteiro da Silva, 700
Bairro: centro CEP: 37.130-000
UF: MG Município: ALFENAS
Telefone: (35)3299-1318 Fax: (35)3299-1318 E-mail: comite.etica@unifal-mg.edu.br

UNIVERSIDADE FEDERAL DE
ALFENAS



Continuação do Parecer: 1.430.607

Endereço: Rua Gabriel Monteiro da Silva, 700

Bairro: centro

CEP: 37.130-000

UF: MG

Município: ALFENAS

Telefone: (35)3299-1318

Fax: (35)3299-1318

E-mail: comite.etica@unifal-mg.edu.br

