



## O MATERIALISMO HISTÓRICO COMO ORIENTAÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA A GESTÃO DO SUAS

Cleide Gessele<sup>1</sup>

### Resumo

Este artigo tem por objetivo abordar introdutoriamente o materialismo histórico como orientação teórico-metodológica para a Gestão do SUAS. É indispensável compreender a realidade histórica em suas contradições, para tentar superá-las dialeticamente. Procura, ainda, situar o lugar que o SUAS ocupa dentro de um modelo econômico e social, além de problematizar a possibilidade de uma Gestão do SUAS como um instrumento democrático.

**Palavras-Chave:** Método. Decadência Ideológica. SUAS. Gestão.

### 1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O presente artigo é resultado das discussões feitas durante a disciplina Fundamentos da Pesquisa e Produção do Conhecimento em Serviço Social o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFSC, em nível de Doutorado e reflete um conjunto de inquietações em torno do rumo da Política de Assistência Social, mas especificamente, em relação à Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Compreendemos que não se trata de investigar, apenas o que é a Gestão do SUAS. A crítica tem que indagar-se, além disso, ou seja, de que gestão se trata, quais as condições históricas para se pensar a Gestão do SUAS como um instrumento democrático. Frente a isso, precisamos problematizar a Gestão do SUAS do lugar que ela ocupa no capitalismo contemporâneo. Deste modo, este artigo tem relação intrínseca com um fato histórico relativamente recente, isto é, a Política Nacional de Assistência Social, aprovada em 2004 e o marco regulatório<sup>2</sup> desta política que buscam orientar uma nova Gestão da Política de Assistência Social através do SUAS.

Desta forma, ao se apreender a Gestão do SUAS como um instrumento a ser constituído e manejado numa perspectiva dialética crítica, de inspiração marxiana, obtém-se um canal para a análise e desvendamento dos fenômenos sociais e o caráter ontológico que compõem a base para a superação da aparência e do imediato. Para tanto, é necessário apreender as categorias analíticas a partir do movimento pelo qual o objeto está inserido, articulando as relações sociais que o engendraram.

Neste sentido, Netto (1994) ressalta que é preciso compreender que a realidade social é uma totalidade concreta composta por totalidades concretas de menor complexidade. Esta realidade social, enquanto unidade da totalidade concreta só pode ser adequadamente tomada quando a investigação histórica estabelece, “na totalidade concreta, aqueles(s) complexos(s) que é (são) ontologicamente determinante(s) para sua reprodução.” (NETTO, 1994, p. 38).

A realidade não se apresenta de modo evidente à primeira vista, mas como um objeto que precisa ser analisado e compreendido. Segundo Marx, é possível conhecer e apreender o movimento real da verdade por intermédio da razão. Em acordo com as reflexões de Marx a respeito do processo de conhecimento, propomo-nos a utilizar o método dialético histórico materialista para a realização das análises críticas, tendo em vista que a dialética é um método revolucionário de transformação da realidade e não apenas um método interpretativo.

<sup>1</sup> cleidege@yahoo.com.br - DOUTORANDA PPGSS.

<sup>2</sup> Normas Operacionais Básicas (NOB/SUAS 2005; NOB/SUAS 2012; NOB/RH SUAS 2006); Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009).



Portanto, ao analisar as possibilidades de uma perspectiva de gestão democrática na Gestão do SUAS neste contexto hegemônico pela tendência neoliberal que evoca o viés economicista de mercado para a gestão pública nos faz ter como objetivo neste artigo discutir o **materialismo histórico como orientação teórico-metodológica para a Gestão do SUAS**.

A discussão do texto está organizada a partir de dois tópicos: incidência da racionalidade burguesa na Gestão do SUAS e esta como instrumento de uma gestão democrática.

## 2 INCIDÊNCIA DA RACIONALIDADE BURGUESA: GESTÃO DO SUAS EM PAUTA

A racionalidade analítico-formal<sup>3</sup> faz parte da própria ordem burguesa, necessária do ponto de vista do desenvolvimento do capitalista, uma vez que a razão é tomada por esta modalidade operativa, que paira sobre o nível da razão do intelecto.

Nesse sentido, o racionalismo e o irracionalismo são próprios do pensamento dominante ideológico da burguesia que recusam a aceitar a dimensão histórica da objetividade e a riqueza humanista da práxis. Nas palavras de Coutinho (1972, p. 4) isso se chama “miséria da razão”, expressão teórica do mundo burocratizado do capitalismo, do radical empobrecimento agnóstico das categorias racionais, reduzidas as simples regras formais intelectivas que operam na práxis manipulatória.

A decadência ideológica<sup>4</sup> denunciada por Marx e Engels e, interpretada, por Lukács, é o período claramente marcado pela tentativa de os ideólogos burgueses produzirem conhecimentos que têm como premissa a evasão da realidade social, com explícitas intencionalidades de conservação da ordem do capital (LARA, 2013, p. 3).

A racionalidade hegemônica burguesa mistifica e pulveriza a realidade, onde os fatos são descolados da totalidade e naturalizados. Existe uma desistoricização dos processos sociais, de onde os sujeitos sócio-políticos são apartados, impedindo, assim, que se materializem as possibilidades de transformação existentes no real.

Temos um SUAS que não se preocupa com o método do conhecimento da realidade pautado em categorias ontológicas e analíticas que permitam captar as particularidades para apreender as possíveis mediações a partir da superação do imediato.

[...] como é possível avançar até a crítica da reificação e abrir caminho para o conhecimento da totalidade social? Cumpre observar que a posição das classes em luta na sociedade capitalista implica consequências muito diversas no tocante ao conhecimento. No plano objetivo, estão as contradições do capitalismo, que se tornam cada vez mais insuportáveis e indicam à classe que mais sofre com eles, o proletariado, bem como a seus ideólogos, um novo modo de abordar a realidade; no plano subjetivo, a partir desta situação histórica, temos o interesse do proletariado e de seus teóricos em experimentar as armas da crítica em todos os terrenos e em desenvolver aquele método que, nas palavras de Marx, ‘apreende cada forma realizada [...] também em seu aspecto transitório; que não se intimida diante de nada e que é por sua essência crítico e revolucionário’, isto é, o método da dialética concreta. (KOFLER, 2011, p. 174)

O método de apreensão da realidade é uma profunda relação entre subjetividade e objetividade. A realidade objetiva, por ser produto da práxis humana, é subjetividade

<sup>3</sup> De acordo com José Paulo Netto (1994).

<sup>4</sup> Ricardo Lara (2013, p. 3) sinaliza que a categoria “decadência ideológica” oferece importantes elementos para a compreensão das ideologias que se propõem neutras e antiontológicas presentes no pensamento social com seus apelos ao fragmentário, no efêmero e, principalmente, ao esquecimento das análises sobre a luta de classes, o trabalho alienado, a propriedade privada dos meios fundamentais de produção, a revolução social.



objetivada, ao passo que a subjetividade, pelo mesmo motivo, é a realidade objetiva que adquiriu forma subjetiva (LARA, 2007).

A apreensão imediatista e a-histórica é o mote da concepção científica da decadência, a objetividade social é ignorada. As relações de produção e reprodução da vida social, o desenvolvimento histórico, social e econômico não são considerados no seu percurso transitório na elaboração das categorias teóricas. A atividade humana, a práxis social, em todas as suas determinações, é progressivamente afastada do domínio da racionalidade (LARA, 2013, p. 9).

De acordo com Raquel Cavalcante Soares (2010), a categoria racionalidade, em toda a sua complexidade ontológica e reflexiva, configura-se em diferentes dimensões na realidade; dimensões estas que se referem ao modo de ser, ao modo de pensar e ao modo de agir.

A dimensão do modo de ser da racionalidade é a que se expressa no movimento da história, isto é, racionalidade da práxis histórica propriamente dita. A partir das análises de Marx (2001) e Lukács (1976), é possível compreender a racionalidade histórica como uma dimensão universal, pois não há formação sóciohistórica que não tenha uma razão de ser, uma legalidade social (SOARES, 2010, p. 25).

Outra dimensão da racionalidade está relacionada ao modo de pensar e conceber a realidade, ou ao movimento do pensamento na tentativa de apreender o movimento da realidade. a razão, construção humana, em seu potencial reflexivo. O conteúdo histórico dessa dimensão da racionalidade se expressa no fato de que ela, conforme a observação de Lukács, não paira acima do desenvolvimento da sociedade (SOARES, 2010, p. 25).

Em relação ao modo de agir “os conteúdos e concepções da racionalidade fundamentam e legitimam determinadas ações e modos de intervenção sobre a realidade, mesmo que esses modos não apareçam explicitamente nem do ponto de vista teleológico nem da causalidade propriamente dita” (SOARES, 2010, p.25).

Os princípios e fundamentos de uma determinada racionalidade, na tentativa de desvelar a realidade, respondem a necessidades sociais e históricas dessa mesma realidade. Para compreender essa racionalidade, é imprescindível também compreender quais as ações, modos, práticas sociais, essa racionalidade fundamenta e legitima, isto é, que necessidades sociais estão a ela vinculadas (SOARES, 2010, p. 26)

Assim a razão burguesa passa a subordinar cada vez mais as suas categorias à alienação humana. Concretiza-se, portanto, na prevalência do pensamento apologético do atual sistema, a estratégia que visa garantir a estabilidade da burguesia enquanto a classe dominante da nova ordem social. No campo da produção científica do referido período, encontramos a decadência das formulações burguesas que é expressa na total renúncia, ou nas palavras de Lukács,

Renúncia à missão de dar resposta às últimas questões do espírito. No plano da teoria do conhecimento, esta tendência se manifesta pelo agnosticismo, o qual pretende que não podemos nada saber da essência verdadeira do mundo e da realidade e que este conhecimento não teria, aliás, nenhuma utilidade para nós. Só temos que nos preocupar com as aquisições das ciências, especializadas e separadas umas das outras, conhecimentos indispensáveis do ponto de vista da vida prática de todos os dias. O papel da filosofia, segundo o agnosticismo, deve limitar-se a vigiar para que ninguém ultrapasse os limites definidos pelas ciências e para que ninguém ouse tirar das ciências econômicas e sociais conclusões que poderiam desacreditar o regime. No mesmo sentido, o agnosticismo proíbe-nos de explorar as descobertas das ciências naturais contrárias aos dogmas religiosos.



---

Esta filosofia repudia por princípio todas as pesquisas que tendem a elaborar uma concepção coerente do mundo, pois uma visão de conjunto definiria os limites traçados pela ciência, que considera como autoridade suprema. (LUKÁCS, 1979, p. 34)

Desta forma, o objetivo ideológico da burguesia passa a ser negar ou limitar o papel da Razão no conhecimento e na práxis dos homens, seja enveredando para o irracionalismo – processo denominado por Lukács como destruição da razão – seja para a decadência da racionalidade, aprisionando-a ao formalismo agnóstico (SOARES, 2010).

Frente a isso, as incidências da racionalidade burguesa e do ideário neoliberal possuem um forte conteúdo pragmático e instrumental que acabou por construir as novas bases do SUAS. Desta forma, o apelo vai de encontro à necessidade da construção de uma política e de uma gestão que busque os fundamentos constitutivos de uma totalidade concreta, de categorias analíticas e ontológicas para apreender a realidade social.

Os desafios colocados para a Gestão do SUAS no sentido de uma construção contra hegemônica, na direção do processo de democratização e emancipação são enormes, principalmente se pensarmos no quadro atual do processo de implementação do SUAS no Brasil.

### **3 GESTÃO DO SUAS: INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO?**

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, expressa a materialidade do conteúdo da assistência social, construindo assim as novas bases dessa política pública como um sistema único. Tal política foi operacionalizada através da construção da Norma Operacional Básica – NOB/SUAS/2005.

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações sócio assistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (PNAS, 2004, p. 39).

A proposta do SUAS é um avanço na concretização de um modelo de gestão, baseado no comando único das ações, que possibilita a efetivação dos princípios e diretrizes da política de assistência social.

A Política de Assistência Social, por intermédio da NOB/SUAS 2005, inaugura instrumentos de gestão como ferramentas de planejamento técnico e financeiro da Política e do SUAS, sendo eles: Plano de Assistência Social; Orçamento; Monitoramento, Avaliação, Gestão da Informação e Relatório Anual de Gestão. Todos estes instrumentos são de responsabilidade do órgão gestor e submetido aos Conselhos de Assistência Social, portanto, podem se caracterizar como instrumentos democratizadores.

Yasbek (2007) aponta que esse conjunto, sem dúvida, cria uma nova arquitetura institucional, ético-política e informacional para a assistência social brasileira e a partir dessa arquitetura e das mediações que a tecem podemos, efetivamente, realizar, na esfera pública, direitos concernentes à assistência social.

Entretanto, o processo de formulação desse novo modelo de gestão da Política de Assistência Social na perspectiva do SUAS “confrontou-se com os entraves próprios da máquina administrativa, com os ranços históricos da estrutura pública brasileira e com a trajetória desta política sempre operacionalizada mais fora do que no interior do Estado” (RIZZOTTI, 2010, p. 182). Portanto, sempre tratada como uma política seletiva, focalizada,



clientelista. Por este quadro, pode-se ter uma idéia da luta engendrada no interior da estrutura governamental e no campo da governança e da governabilidade para implantar um sistema público, nacional, integrado e uniformizado para a Política de Assistência Social (RIZZOTTI, 2010).

É neste processo de avanços e retrocessos em meio a tensões neoliberais e democráticas que se estabelece o processo de gestão na política de assistência social. Apesar dos avanços significativos na concepção da gestão da política com a Constituição Federal de 1988 e nas posteriores regulamentações, a herança tradicional de negação de direitos, constituindo a cultura do atraso, e ainda somada à perspectiva neoliberal na condução e concepção da política determina esse processo no real.

Trata-se de um contexto difícil, do ponto de vista da ordem internacional, caracterizado pela financeirização e mundialização do capitalismo e pelo predomínio das políticas de ajuste econômico. Esse contexto vem interpelando as políticas sociais sob aspectos diversos, porém entrelaçados na ordem global: das novas manifestações e expressões da questão social, resultantes de transformações estruturais do capitalismo contemporâneo, aos processos de redefinição dos sistemas de proteção social e da política social que emergem nesse contexto (YASBEK, 2007, p. 48).

A focalização e a seletividade são marcas dessas políticas centradas em situações limites, em termos de sobrevivência, e direcionadas aos mais pobres dos pobres incapazes de competir no mercado (YASBEK, 2007).

De maneira geral, se temos hoje na vida social uma prevalência dos interesses das classes dominantes, inclusive em escala mundial, temos também iniciativas e lutas por direitos e pelo enfrentamento das desigualdades e exclusões em suas múltiplas faces. E é nesse sentido que a construção e gestão democrática de um sistema como o SUAS atende a uma dimensão de realização dos direitos sociais das classes subalternas em nossa sociedade. (YASBEK, 2007).

É possível direcionar instrumentos da gestão na direção de enfrentamento e proposição às práticas tradicionais lutando pela ampliação de recursos e ações integradas e universais com direcionamento político democrático para o SUAS? É possível pensar a Gestão do SUAS a partir do materialismo histórico? Como garantimos isso?

A Consolidação do SUAS na perspectiva de uma gestão democrática exige, portanto, um compromisso ético-político dos gestores, trabalhadores e conselheiros, que resulte em, entre outros aspectos: profissionalização com formação de um amplo quadro de trabalhadores especializados; definição de receitas específicas para os fundos especiais; investimento público compatível com os custos dos serviços; reordenamento de ações e fluxos; fortalecimento da intersectorialidade com as demais políticas setoriais e de defesa de direitos, especialmente para o enfrentamento da pobreza e de outras formas de violação de direitos; territorialização dos serviços e equipamentos sociais, implantação de um unificado Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação. Obviamente, há muito para construir na direção de uma gestão democrática no SUAS.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Muitos (inclusive Assistentes Sociais) festejam o SUAS como resultado de um grande avanço para a assistência social no Estado Brasileiro, sem se colocar em cheque a sua limitação estrutural. De fato, não podemos deixar de ressaltar os avanços dessa política, principalmente, no que se refere a sua organização e operacionalização. Porém, é preciso atentar para o fato de que a nossa categoria profissional e demais sujeitos políticos da área se limitam a problematizar aspectos operacionais, sem levar em conta à lógica dessa política, do lugar que ela ocupa no capitalismo contemporâneo e de sua vinculação com uma sociedade de classe e com as demais políticas.



Apesar da tônica do processo estar orientada pelos preceitos neoliberais, o desenho do SUAS apresenta-se como possibilidade democrática, entretanto, inserida em um quadro conjuntural negativo em relação às essas potencialidades. A conjuntura atual é adversa e interfere na ruptura e na proposta do SUAS. Aponta e cria condições para reforçar uma concepção tradicional e de desresponsabilização do Estado. No entanto, a proposta do SUAS resgata preceitos democratizadores. Configura-se uma tensão: por um lado, o resgate tradicional e a orientação neoliberal e, por outro, a proposta democrática.

Os desafios que se colocam para a gestão na assistência social no sentido de uma construção contra-hegemônica, na direção do processo de democratização e emancipação são enormes, visto que, no Brasil, hoje, como afirma Souza Filho (2006), não temos condições estruturais para esse desenvolvimento [uma proposta de universalização e aprofundamento de direitos], ou seja, não possuímos um Estado expressivo para área social nem tampouco uma estrutura administrativa racional. Portanto, analisar a gestão da assistência social é ultrapassar os aspectos técnico-operativos e potencializar as possibilidades que se apresentam na relação Estado/sociedade civil.

No entanto, a estruturação de uma gestão pública com fim voltado para universalização de direitos, depende da existência na sociedade de uma hegemonia nessa direção. Assim, a tarefa central para a construção de uma ordem administrativa democrática e universalista é construir essa hegemonia no Brasil (um projeto de democracia de massa, segundo a reflexão de Coutinho).

É importante também como indicativo para a reflexão que, mesmo que, a proposta do SUAS foi construída como resultado de um debate coletivo e de uma correlação de forças, também se reconhece que essa proposta expressa a hegemonia de uma opção teórica e uma escolha ideo-política. Portanto, torna-la inquestionável e inatingível por qualquer reflexão crítica, seria despolarizá-la e fazer dela o único caminho possível.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS**. 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS**. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB/RH/SUAS**. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social; Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados**. Volume 2. 1ª Ed. Brasília: MDS, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS 2004. Norma Operacional Básica NOB SUAS**. Brasília, DF, 2005.

COUTINHO, C. N. **Democracia e Socialismo: questões de princípio e contexto brasileiro**. São Paulo, Cortez, 1992.

\_\_\_\_\_. O problema da razão na filosofia burguesa. In: **O estruturalismo e a miséria da razão**. São Paulo Paulo: Expressão Popular, 2010.



FERNADES, F. A história em processo. In: **Marx , Engels e Lênin: a história em processo**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

\_\_\_\_\_. Natureza e significado do materialismo histórico. In: **Marx , Engels e Lênin: a história em processo**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

KOFLER, L. **História e dialética: estudos sobre a metodologia da dialética marxista**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2010. (p. 55 – 225)

LOWY, M. Objetividade e ponto de vista de classe nas ciências sociais. In: **Método dialético e teoria política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

LUKÁCS, G. Questões metodológicas preliminares. In: **Para uma ontologia do ser social I**. São Paulo: Boitempo, 2012.

\_\_\_\_\_. **Existencialismo ou marxismo?** São Paulo: Lech, 1979.

MARX; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. 11. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

\_\_\_\_\_. Introdução [1.Produção, consumo, distribuição, troca (circulação)]. In: **Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857 - 1858**. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. K. A metafísica da economia política. In: **Miséria da filosofia**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

\_\_\_\_\_. Prefácios. In: **O Capital: crítica da economia política**. 19. ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

MÉSZÁROS, I. Metodologia e ideologia. In: MÉSZÁROS, I. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2004.

NETTO, José Paulo. **Razão, Ontologia e Práxis**. Revista Serviço Social e Sociedade n. 44. Ano XV. São Paulo: Cortez, 1994

\_\_\_\_\_. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PASTOR, Márcia. **A democratização da gestão da política de assistência social: fragmentos de um estudo**. Rev. katálysis vol.10 n.2, Florianópolis Jul./Dez. 2007.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. **O processo de implantação do SUAS: uma reflexão sob a ótica da gestão**. ARGUMENTUM, Vitória, v. 2, n. 2, p. 174-188, jul./dez. 2010.

SOARES, Raquel Calvacante. **A Contrarreforma na Política de Saúde e o SUS hoje: impactos e demandas ao Serviço Social**. (Tese de Doutorado) UEPE, Recife, 2010.

SOUZA FILHO, R., **Apontamento sobre o materialismo dialético**. In: LIBERTAS. Revista do Serviço Social/UFJF, vol.2, nº 2. 2002. vol.3, nº 1 , nº. 2. 2003. Juiz de Fora: Ed. UFJF.



SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL,  
TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Florianópolis SC - 27 a 29 de Outubro de 2015

---

\_\_\_\_\_. Estado, Burocracia e Patrimonialismo no desenvolvimento da Administração Pública Brasileira. **Tese de Doutorado**. Rio de Janeiro: Escola de Serviço Social/UFRJ, 2006.

YASBEK, Maria Carmelita. **A Gestão do SUAS**. Caderno de Textos. VI Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília, Conselho Nacional de Assistência Social, 2007.