

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

CLEIA MARIA DA SILVA

DECOLONIALIDADE, GOVERNANÇA PÚBLICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

RIO DE JANEIRO – RJ

2023

Cleia Maria da Silva

DECOLONIALIDADE, GOVERNANÇA PÚBLICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Volume: 1

Tese de doutorado submetida à Banca do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (PPGCC) da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis (FACC) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) como requisito para a obtenção do título de Doutora em Ciências Contábeis.

Orientadora: Profa. Dra. Fernanda Filgueiras Sauerbronn.

Rio de Janeiro – RJ

2023

FICHA CATALOGRÁFICA

S586d Silva, Cleia Maria da
Decolonialidade, Governança Pública e Assistência Social / Cleia Maria da Silva. -- Rio de Janeiro, 2023.
199 f.

Orientadora: Fernanda Filgueiras Sauerbronn.
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Ciências Contábeis, 2023.

1. Decolonialidade. 2. Governança Pública. 3. Assistência Social. 4. Pesquisa-ação. 5. Contabilidade. I. Sauerbronn, Fernanda Filgueiras, orient. II. Título.

Cleia Maria da Silva

DECOLONIALIDADE, GOVERNANÇA PÚBLICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Tese de doutorado submetida à Banca do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (PPGCC) da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis (FACC) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) como requisito para a obtenção do título de Doutora em Ciências Contábeis.

Aprovada em 22/05/2023.

Profa. Dra. Fernanda Filgueiras Sauerbronn – UFRJ (Orientadora)

Profa. Dra. Ana Carolina Pimentel Duarte da Fonseca – UFRJ (Avaliadora)

Profa. Dra. Heloisa Helena Mesquita Maciel – PUC (Avaliadora)

Prof. Dr. Michel Jean Marie Thiollent – Aposentado / UFRJ (Avaliador)

Prof. Dr. Alexandre de Almeida Faria – FGV (Avaliador)

Dedico,

À minha mãe, por tanto e tudo sempre, incondicionalmente, e por ser o exemplo da mulher mais desobediente epistêmica que conheço.

Ao meu filho, que amo tanto e que desperta em mim, todos os dias, a consciência de que é preciso lutar nessa vida.

Ao povo brasileiro, na sua maioria invisível, mas que merece toda a forma de amor, compaixão e educação.

AGRADECIMENTOS

Para não esquecer ninguém, meu agradecimento vai para todo mundo que faz parte da minha vida e que, sem dúvida alguma, colaborou para a minha trajetória ontológica.

À Minha Família, pela influência na formação de meus valores, crenças, costumes, força e perseverança; desde meus ancestrais, pais, irmãos, cunhadas, cunhado, sobrinhas(os), sobrinha-neta e sobrinhos-netos e, especialmente, aos meus filhotes Pedro e Bart (meu gato!), pela compreensão das ausências e por todo carinho que me foi dado, diariamente.

Aos meus amigos da vida que me inspiraram e sempre torceram por mim, no decorrer do caminho com alegria e leveza.

Aos meus amigos acadêmicos que não soltaram minha mão no momento do desespero e estavam comigo na vitória.

Uma vez que todo mundo, que faz parte dessa história, sabe que eu dispenso nomes, rótulos e reconhecem o meu agradecimento; seja pelo meu olhar, sorriso, choro e abraço, uma vez que gosto de vida real e sentida de verdade, escolhi não citar nomes.

No entanto, um nome aqui é indispensável! Tenho necessidade de falar de: Fernanda Sauerbronn, minha orientadora! A Fernanda me emociona desde o dia que me escolheu. Meu processo de doutoramento, que já seria naturalmente árduo, por nunca ter pisado em uma Universidade Pública, ao ser orientada pela Fernanda, me impôs constante cobrança pelo reconhecimento de ter o nome dela em minha tese. Para mim, era muita responsabilidade. Eu precisava provar ser merecedora desse privilégio! E, ali estava exatamente a SER HUMANA que poderia me compreender para além da academia e que seria capaz de passar comigo por desafios na ordem mundial e pessoal. Acredito, e tenho certeza disso, que esta tese só foi possível a partir da Fernanda. Obrigada, muito obrigada por me acolher e confiar em mim, quando eu mesma não me sentia capaz e já não tinha tanta força.

As participantes desta pesquisa-ação, que se emocionaram e me emocionaram profundamente por e com suas histórias; que se dispuseram de tempo, algo tão precioso nessa vida. E elas lá estavam, sempre tão disponíveis, com muito amor, empatia por mim tanto quanto pelos vulneráveis e silenciados, muitas vezes invisibilizados aos olhos de uma sociedade capitalista, individualista e egoísta.

Aos funcionários da UFRJ, que fazem a Universidade Pública continuar com uma educação de qualidade, diante de toda tentativa de destruição social que vivemos recentemente. Da mesma forma, a minha querida Rural (UFRRJ), por me proporcionar esse tempo, permitindo me dedicar ao doutorado. Sem tudo isso, tenho certeza, também não teria conseguido chegar até aqui.

Aos avaliadores desta tese, que dispuseram do seu tempo para ler e contribuir para o meu aprimoramento acadêmico. Muito obrigada de coração! Fica registrada aqui, minha total admiração.

Por último, que na verdade é o início de tudo, a minha vida, a minha fé no impossível, que me permitiu estar aqui escrevendo tudo isso. Aos meus médicos, que corroboraram a todo instante, até aonde a ciência pode ir, com muita paz e espiritualidade, ao me acolherem de forma tão humana e solidária, em estar aqui, para conquistar mais esta etapa! São seres que também sinto necessidade de nominar: Dr. Gilberto Amorim (por toda a seriedade na ciência), Dra Érika Motroni (tão pequena e grande profissional), Dra. Regina Rocco (pelo início de tudo), Dr. Cleiton Cabral (meu anjo por anos), Madalena Smarzaro (minha psicóloga, que tenta, até hoje, que eu entenda o tal processo terapêutico) e Dra. Claudete Silva (minha irmã, por tanta paciência comigo, por me dar seu tempo e emprestar o seu consultório para as escritas desta tese com todo o amor incondicional).

RESUMO

SILVA, Cleia Maria da. **Decolonialidade, Governança Pública e Assistência Social**. Rio de Janeiro, 2023. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

Nesta pesquisa, defendemos a tese de que a tomada de consciência do agente quanto à colonialidade da governança pública, possibilita que ele utilize e reproduza esse modelo de forma heterogênea, de acordo com cada situação, visando proporcionar o melhor benefício ao usuário da assistência social. Consideramos, nesse sentido, que existe uma dicotomia na coexistência de um projeto neoliberal, com a implantação da governança pública no Brasil, e de um projeto democratizante, com a regulamentação da assistência social brasileira. Desse modo, surge a seguinte questão, como problema da pesquisa: Como os agentes públicos da SMAS/RJ convivem com tão complexa realidade, qual seja dar conta de atender ao usuário da Assistência Social, passando por um processo colonialista e neoliberal, como é o caso da governança pública? Assim, este estudo alinha-se não só com a teoria que a contabilidade é uma prática colonialista e capitalista da governança pública, mas também com a perspectiva da teoria decolonial. Com base nesses pressupostos, traçamos como objetivo geral problematizar a colonialidade da contabilidade, advinda dos modelos de governança pública internacionais, no âmbito da assistência social, onde coexistem um estado democrático de direito, práticas populistas e práticas gerencialistas. A pesquisa, então, foi desenvolvida problematizando-se a partir da pesquisa-ação a colonialidade da contabilidade e os modelos internacionais de governança pública, visando compreender com os participantes a coexistência dos conhecimentos sobre governança pública, vivenciados no âmbito da SMAS/RJ, e a possibilidade de ampliação de conhecimentos acerca de governança pública e contabilidade, respeitando o território e a dinâmica da SMAS/RJ. Desse modo foi feito o percurso da metodologia não extrativista por meio de: i) questionário aplicado na SMAS/RJ; ii) encontros com participantes que viveram a trajetória da política da assistência social; iii) roda dialogada na SMAS/RJ e iv) encontros aprofundados na SMAS/RJ. Na sequência, por meio de uma reflexão da (*rethinking*) mente do indivíduo de que é possível, ao mesmo tempo, se deslocar (*delinking*) para um terceiro lugar, em um agir, sem perder a sua identidade, posição e direção, foram revelados os “gargalos” da governança. Consideramos, assim, algumas fases acessadas por cada pessoa no processo de problematizar a colonialidade, como: 1) desconhecimento (mente); 2) identificação (visão); 3) reflexão sobre o conceito (racional da/na mente); e 4) mudanças (no pensar e agir). Na coconstrução do resultado, novos engajamentos em campo podem surgir, tais como: (i) diálogos sobre conhecimentos contábeis para (re)existir experiências coloniais e decoloniais que sejam de escolhas racionais e desconstruídas; (ii) contabilidade como uma ferramenta da governança e gestão, coexistindo com experiências em território colonial; e (iii) rever o que não se “contabilizou” das perdas sociais nos espaços pós-coloniais. Ao final, analisamos, coproduzimos e divulgamos os resultados desta pesquisa aos participantes e serão divulgados ao campo acadêmico. Como contribuição, este estudo propicia a ampliação da visada decolonial nas fronteiras onde ocorrem a reprodutibilidade dos modelos eurocêntricos e norte-americano, em estudos críticos de contabilidade; a tomada de consciência das vivências de governança pública, em desafio às teorias existentes; e o fortalecimento da metodologia não extrativista da pesquisa ação participativa em contabilidade como forma de coprodução de conhecimento.

Palavras-chave: Decolonialidade. Governança Pública. Contabilidade. Assistência Social. Pesquisa-ação.

ABSTRACT

SILVA, Cleia Maria da. **Decoloniality, Public Governance Social and Assistance Accounting**. Rio de Janeiro, 2023. Thesis (PhD in Accounting Sciences) – Post-Graduate Program in Accounting Sciences, School of Administration and Accounting Sciences Federal University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

In this research, we defend the thesis that the agent's awareness of the colonality of public governance enables him to use and reproduce this model in a heterogeneous way, according to each situation, aiming to provide the best benefit to the social assistance user. We consider, in this sense, that there is a dichotomy in the coexistence of a neoliberal project, with the implementation of public governance in Brazil, and a democratizing project, with the regulation of Brazilian social assistance. Thus, the following question arises as a research problem: How do public agents of the SMAS/RJ coexist with such a complex reality, which is to provide services to the Social Assistance user, going through a colonialist and neoliberal process, as is the case of public governance? As such, this study aligns itself not only with the theory that accounting is a colonialist and capitalist practice of public governance, but also with the perspective of decolonial theory. Based on these assumptions, the general objective of this study was to problematize the colonality of accounting, arising from international models of public governance in the field of social assistance, where a democratic rule of law, populist practices, and managerialist practices coexist. The research, then, was developed by problematizing, through action research, the colonality of accounting and the international models of public governance, aiming to understand with the participants the coexistence of knowledge about public governance, experienced within the SMAS/RJ, and the possibility of expanding knowledge about public governance and accounting, respecting the territory and the dynamics of SMAS/RJ. In this way, the non-extractivist methodology was carried out through: i) a questionnaire applied in SMAS/RJ; ii) meetings with participants who have lived the trajectory of the social assistance policy; iii) a dialogue circle in SMAS/RJ and iv) in-depth meetings in SMAS/RJ. In the sequence, through a reflection of the (rethinking) mind of the individual that it is possible, at the same time, to displace (delinking) oneself to a third place, in an acting, without losing one's identity, position and direction, the "bottlenecks" of governance were revealed. We thus consider some phases accessed by each person in the process of problematizing colonality, such as: 1) unawareness (mind); 2) identification (vision); 3) reflection on the concept (rational from/in the mind); and 4) changes (in thinking and acting). In the coconstruction of the result, new engagements in the field may emerge, such as: (i) dialogues on accounting knowledge to (re)exist colonial and decolonial experiences that are of rational and deconstructed choices; (ii) accounting as a tool of governance and management, coexisting with experiences in colonial territory; and (iii) reviewing what has not been "accounted for" of social losses in postcolonial spaces. At the end, the results of this research were analyzed, co-produced and disseminated to the participants and will be disseminated to the academic field. As a contribution, this study provides the expansion of the decolonial vision on the frontiers where the reproduction of Eurocentric and North American models occurs in critical accounting studies; the awareness of the experiences of public governance, challenging the existing theories; and the strengthening of the non-extractivist methodology of action research participatory in accounting as a form of co-production of knowledge.

Keywords: Decoloniality. Public Governance. Accounting. Social Assistance. Action Research.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Trajetória doutoral	22
Figura 2 – Síntese dos elementos da tese	23
Figura 3 - Componentes dos mecanismos de governança	33
Figura 4 - Relação entre governança e gestão	33
Figura 5 - Perspectivas de observação da governança no setor público.....	34
Figura 6 - Sistema de governança na administração pública.....	35
Figura 7 - Fluxograma da dinâmica da internalização de boas práticas de governança.....	37
Figura 8 –Território e a proteção social – SMAS/RJ	50
Figura 9 - Linha do tempo dos projetos democratizante e neoliberal	57
Figura 10 – Território e as influências das fronteiras com a centralidade no “eu”.	59
Figura 11 – Desenho do percurso da tese	74
Figura 12 – Lousa dos significados e conceitos de governança pública (roda dialogada – SMAS/RJ).....	146

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Decretos do Município do Rio de Janeiro (Governança)	38
Quadro 2- Referência das funções essenciais da gestão das esferas municipal.	49
Quadro 3 – Perfil dos participantes da SMAS/RJ	78
Quadro 4 – Perfil das participantes acerca da trajetória da assistência social (exceto SMAS/RJ)	79
Quadro 5 – Perfil das participantes dos encontros aprofundados (SMAS/RJ).....	82
Quadro 6 – Significados e conceitos de governança pública na SMAS/RJ	83
Quadro 7 – Identificação de alguma prática de governança pública no dia a dia	84
Quadro 8 - Identificação de ausência de governança pública no dia a dia e proposta de implantação.....	85
Quadro 9 – Melhoria, implantação ou exclusão nas atividades <i>versus</i> governança pública	86
Quadro 10 – Legislação, Regulamentação e/ou Manual/Procedimento – Governança Pública	88
Quadro 11 – Teoria e prática do mecanismo liderança	100
Quadro 12– Teoria e prática do mecanismo e estratégia.....	104
Quadro 13 – Teoria e prática do mecanismo controle.....	109
Quadro 14 - Classificação funcional da despesa	141
Quadro 15 – Governança Pública como Gestão e Política Pública – SMAS/RJ.....	145
Quadro 16 – Emergência do saber acerca da Governança Pública – SMAS/RJ	147
Quadro 17 – Mudanças das participantes da SMAS/RJ	150
Quadro 18 – Evidências das falhas de governança pública, novos saberes e coprodução (teoria <i>versus</i> prática).....	154

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice A- Registro de Consentimento Livre e Esclarecido – RCLE.....	181
Apêndice B – Questionário “Semi-estruturado” aplicado na SMAS	183
Apêndice C – Material Apresentado na Roda Dialogada – SMAS	184

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

CADSUAS	Cadastro nacional de trabalhadores do SUAS
CASA CIVIL	Casa Civil da Presidência IPEA ONG SEGOV da República
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CIG	Comitê Interministerial de Governança
CIPFA	<i>Chartered Institute of Public Finance and Accountancy</i>
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social de Janeiro
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IASB	<i>International Accounting Standards Board</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEG-WORLD BANK	Independent Evaluation Group – World Bank
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério da Cidadania
MDSCF	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NAP	Nova Administração Pública
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
OCDE	<i>Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico</i>
ONGs	Organizações não governamentais
PFI	<i>Policy Framework for Investment</i>
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SEASDH	Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos
SEGOVI	Secretaria de Governo e Integridade Pública
SMAS/RJDH/RJ	Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro (antigo e hoje SMAS/RJ-RJ).
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1) INTRODUÇÃO	14
1.1) CONSTRUÇÃO DA PROBLEMÁTICA	16
1.2) OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS	17
1.3) JUSTIFICATIVA PARA A RELEVÂNCIA DA PESQUISA	18
1.4) DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	18
1.5) PREMISSAS DA TESE DEFENDIDA	19
2) SITUANDO A PESQUISADORA E A PESQUISA.....	20
3) REVISÃO DE LITERATURA.....	24
3.1) GOVERNANÇA PÚBLICA.....	24
3.1.1) PRESTAÇÃO DE CONTAS E RESPONSABILIDADE (ACCOUNTABILITY)	43
3.2) GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	45
3.3) CONFLUÊNCIA PERVERSA E PENSAMENTO DE FRONTEIRA.....	57
3.4) CONTABILIDADE E DECOLONIALIDADE.....	60
4) PERCURSO DA TESE COM A METODOLOGIA NÃO EXTRATIVISTA	72
4.1) PERCURSO DA TESE	77
4.1.1) QUESTIONÁRIO APLICADO NA SMAS/RJ	77
4.1.2) ENCONTROS COM PARTICIPANTES QUE VIVERAM A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (EXCETO SMAS/RJ)	78
4.1.3) RODA DIALOGADA NA SMAS/RJ	80
4.1.4) ENCONTROS APROFUNDADOS NA SMAS/RJ	81
4.2) DESCOBERTAS, NOVOS SABERES E COPRODUÇÃO DA PESQUISA-AÇÃO	82
4.2.1) GOVERNANÇA PÚBLICA E CONTABILIDADE COMO UMA FERRAMENTA.....	82
4.2.2) TERRITÓRIO E ATORES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	112
4.2.3) DECOLONIALIDADE NA ASSISTÊNCIA SOCIAL	131
4.2.3.1) HISTÓRICO DA TRAJETÓRIA	132
4.2.3.2) DURANTE A TESE NA SMAS/RJ	144
5) CONCLUSÃO.....	158
REFERÊNCIAS	164
APÊNDICES	181

Mudar é difícil, mas é preciso e urgente (Paulo Freire)

1) INTRODUÇÃO

Nesta tese, defendemos que a tomada de consciência do agente quanto à colonialidade da governança pública, possibilita que ele utilize e reproduza esse modelo de forma heterogênea, de acordo com cada situação, visando proporcionar o melhor benefício ao usuário da assistência social.

Compreendemos que, no Brasil, por se tratar de um país colonizado, há uma dicotomia na coexistência de um projeto neoliberal, com a implantação da governança pública, e de um projeto democratizante, com a regulamentação da assistência social. Consideramos que, na esfera pública, o termo “governança” surgiu após serem percebidos os efeitos da globalização, ante a adequação ao modelo neoliberal, instituído no início dos anos 1990 (DAGNINO, 2004), e que culminou com diversas iniciativas para implementação da Nova Administração Pública (NAP) entre os anos 1995 e 2003. O modelo da NAP, tendo evoluído no mundo de forma a incorporar a governança pública, não acompanhou, no Brasil, o mesmo ritmo, visto que o marco regulatório da governança pública brasileira foi estabelecido somente em 2018, com a publicação do guia de orientação da política de governança, elaborado pelo Comitê Interministerial de Governança (CIG) (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – CASA CIVIL, 2018). Além disso, nesse cenário de implementação da governança pública no Brasil, a política pública da assistência social, apesar de se desdobrar num contexto em que o Estado democrático de direito constitucionalmente passou a prever direitos à população simultaneamente, lida com modelos colonizantes neoliberais do norte eurocêntrico e americano que acabam por manter à margem dos direitos existenciais os sujeitos que, de algum modo, foram historicamente massacrados, racializados, excluídos e invisibilizados.

Optamos, nesta tese, por desenvolver uma investigação que permita uma autorreflexão coletiva, envolvendo todas nós participantes, inclusive eu como pesquisadora, a partir de nossas próprias vivências e experiências. Para tanto, foi selecionada a política pública da Assistência Social, na cidade do Rio de Janeiro, município onde vivo e resido, facilitando, assim, a identificação de um histórico de esforços nas tentativas de implementação da governança. Esse cenário também está relacionado com uma realidade peculiar e com características tencionadas pelas “vulnerabilidades e violações de direitos identificados, considerando a complexidade das metrópoles e a existência de territórios deflagrados pela violência urbana, além das novas demandas oriundas do acirramento do empobrecimento da população” (RIO DE JANEIRO, 2018, p. 21).

A esse cenário, somam-se os apontamentos de Dagnino (2004), ao observar que esses dois projetos, de confluência democratizante e neoliberal, são descritos como contornos de uma “crise discursiva” que atravessa as experiências contemporâneas, resultando numa “confluência perversa”, reconhecendo que essa “perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” na gestão do governo (DAGNINO, 2004, p. 142). Logo, é possível verificar que entre os dois projetos surge uma disputa político-cultural no deslocamento de sentidos entre a noção de sociedade, de participação, de cidadania e de democracia, que pode acabar obscurecendo os sentidos dessa linguagem ao esconder as distinções e as divergências pelo discurso comum, incorrendo na necessidade de corporizar a confluência desses sentidos (DAGNINO, 2004; SANTOS, 2019).

Dagnino (2004) compreende que a perversidade pode ser percebida por indivíduos que vivenciam a confluência democratizante e neoliberal entre esses projetos. Ao mesmo tempo, eles passam a se questionar e dar conta de si (a respeito do seu “eu”), como um ator político na atuação da expansão da cidadania e no aprofundamento da democracia e, simultaneamente, como um ator gerencial, cercado por uma abordagem tecnicista, gerencialista do projeto neoliberal (DAGNINO, 2004; MESSNER, 2009). Dessa forma, pode ocorrer a abertura de uma lacuna entre “quem sou eu” e o “meu discurso”, identificada por Messner (2009) como os limites da prestação de contas, descrevendo: i) o “eu opaco” (não esclarece tudo que vivencia); ii) o “eu exposto” (experimenta a responsabilização além da própria prática); e iii) o “eu mediado” (realiza mediação das contas que não são de sua autoria).

Portanto, assumimos, nesta tese, a teoria de que a contabilidade é uma prática colonialista da governança pública (IBARRA-COLADO, 2006; FARIA; IBARRA-COLADO; GUEDES, 2010; OAKES; OAKES, 2016; SAUERBRONN; AYRES; LOURENÇO, 2017; CINTRA; HASLAM; SAUERBRONN, 2022), e que existe a potencialidade do movimento decolonial para dar um (re)direcionamento ao “conceito racional de emancipação” (MIGNOLO, 2007, p. 458), sendo capaz de conscientizar o indivíduo, por si só, por meio da mente, do corpo (sentir), e do agir para se afastar dos efeitos colonialistas (MIGNOLO, 2007; SANTOS, 2019), frente ao pensamento de fronteira, como capaz de criar um terceiro espaço para além do pensamento hegemônico (QUIJANO; ENNIS, 2000; MIGNOLO, 2007; WALSH, 2007; LUGONES, 2010; GROSFUGUEL, 2012; ABDALLA; FARIA, 2017; MOTA-NETO, 2018; SAUERBRONN ET AL., 2021).

Dessa forma, a decolonialidade pode ser viabilizada por meio de um *rethinking* (BUTLER, 2005), que significa um repensar no “eu” e nos “outros”, em ace de uma sociabilidade que se apresenta e que é imposta, resultando num *delinking* (MIGNOLO, 2007). O *delinking* é um deslocamento das ideias e dos conhecimentos hegemônicos que foram naturalizados, e que possibilitam a criação de um terceiro espaço para desvincular, ou seja, desnaturalizar conceitos diante uma realidade. Tanto o *rethinking*, quanto o *delinking* podem partir do “pensar e agir” do próprio indivíduo, como, por exemplo, dos agentes públicos na proposição de construir uma *proxy* na forma programática, com o pensamento de fronteira, visando desenvolver projetos dentro de uma organização pública, que caminhe na mesma direção por escolha consciente dos atores, e não apenas por imposição de alguma classe dominante (GROSFOGUEL, 2008; WOONS; WEIER, 2017).

Com essa breve contextualização, esta introdução prossegue apresentando a construção da problemática, dos objetivos gerais e específicos, da justificativa para a relevância da pesquisa, delimitação do estudo e premissas da tese defendida. Traço também um breve relato visando me situar como pesquisadora durante minha trajetória doutoral, considerando, inclusive, os efeitos da pandemia COVID-19 e uma síntese dos elementos da tese, no desenvolvimento desta pesquisa. Em seguida, são descritas a revisão da literatura, e a metodologia não-extrativista baseada na pesquisa-ação com o percurso desta tese: i) questionário aplicado na SMAS/RJ; ii) encontros com participantes que viveram a trajetória da política da assistência social; iii) roda dialogada na SMAS/RJ e; iv) encontros aprofundados na SMAS/RJ. Logo após, descrevo as descobertas, os novos saberes e a coprodução da pesquisa-ação que emergiu do campo, finalizando com a conclusão, as referências e os apêndices.

1.1) CONSTRUÇÃO DA PROBLEMÁTICA

Neste estudo, compreendemos que a literatura de governança pública ainda apresenta alguns dilemas que necessitam de uma investigação empírica, como, por exemplo, o estudo de Stoker (2018), republicado após 20 anos (1998-2018), durante os períodos aqui identificados. Stoker (2018) aponta um divórcio entre a realidade complexa vivida na governança dos agentes públicos e as estruturas normativas que explicam, justificam e restringem a discricionariedade gerencial, como se o governo fosse uma instituição independente de aspectos sociais. Ambos os mundos coexistem e criam tensões adicionais em vários contextos, nos quais as estruturas de governança corporativa estão em implementação. Ressalta-se, ainda, que “no mundo moderno do governo ‘o que é’ é complicado, confuso, resistente à direção central e em muitos aspectos difíceis para os principais formuladores de políticas, muito menos para os membros

públicos entender” (STOKER, 2018, p. 17). Isso implica reconhecer que não há mais espaço para simplificar uma realidade complexa com estruturas de governança, e não reconhecer o potencial e as limitações do conhecimento e a compreensão humana para adaptá-los.

Nesse sentido, compreendemos que os gestores ou agentes públicos vivenciam uma realidade complexa e até perversa em seu território, entre ser um indivíduo público ativo, propositivo acerca das questões sociais direcionadas aos usuários, ao mesmo tempo ser um indivíduo público gerencialista, tecnicista, atuando no papel do Estado para o cumprimento de normas. Uma vez que cada indivíduo convive com outros vários indivíduos com distintas visões de mundo e trajetórias ontológicas, ele pode acabar se colonizando como uma forma de solucionar os conflitos/dilemas da confluência perversa que vivencia no seu cotidiano, por meio da interferência que essas relações trazem de uma convivência pluralista.

Dessa forma, é pertinente uma crítica à simplificação da realidade local, cultural, política, organizacional, pluralista e individual, que, muitas vezes, pode ser atropelada pelo que venha a ocorrer, de fato, em uma organização pública brasileira ante prática dos grupos dominantes, com influências dos Órgãos Internacionais que podem desconsiderar a realidade de tempo/espaço do contexto brasileiro (SANTOS; FONSECA; SAUERBRONN, 2014). Desse modo, surge a seguinte pergunta de pesquisa: Como os agentes públicos da SMAS/RJ convivem com uma realidade complexa em dar conta de atender ao usuário da Assistência Social, passando por um processo colonialista e neoliberal, como é o caso da governança pública? Considerando que não basta compreender os conflitos vivenciados e os conhecimentos materializados na dimensão individual, é necessário, também, compreender a relação desses conflitos com a dimensão da prática de gestão e contabilidade em que conhecimentos influenciam a prática da governança pública.

1.2) OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

Coloca-se como objetivo geral deste estudo: Problematizar a colonialidade da contabilidade, advinda dos modelos de governança pública internacionais, no âmbito da assistência social em que coexistem um estado democrático de direito, práticas populistas e gerencialistas.

Assim, com esse objetivo traçado, para prosseguir o estudo, viu-se necessário, inicialmente:

- ✓ Problematizar a partir da pesquisa-ação, a colonialidade da contabilidade a partir dos mecanismos materiais de colonização e os modelos internacionais de governança pública;

- ✓ Compreender em conjunto com os participantes, a coexistência dos conhecimentos sobre governança pública que são vivenciados no âmbito da SMAS/RJ;
- ✓ Possibilitar a ampliação de conhecimentos acerca de governança pública e contabilidade, respeitando o território e a dinâmica da SMAS/RJ e; finalmente;
- ✓ Analisar, coproduzir e divulgar os resultados desta pesquisa aos participantes e ao campo acadêmico.

1.3) JUSTIFICATIVA PARA A RELEVÂNCIA DA PESQUISA

Justifica-se o presente estudo como um projeto de *rethinking* e *delinking* sob a ótica decolonial, que permite acessar a ontologia individual dos participantes da pesquisa e reconhecer a voz local, por meio do pensamento de fronteira, provocando os atores quanto à possibilidade de problematização, e à ampliação de um conhecimento que seja viável e apropriado à sua realidade.

Destaca-se que a relevância deste projeto não está em obter uma nova teoria normativa à luz dos modelos tradicionais de uma tese de doutorado; visto considerar-se que a sua contribuição teórica está na ampliação da visada decolonial nas fronteiras em que ocorrem a reprodutibilidade dos modelos eurocêntricos e norte-americano, em estudos críticos de contabilidade, na tomada de consciência das vivências de governança pública em desafio as teorias de Stoker (2018) e Dagnino (2004) e no fortalecimento da metodologia não extrativista da pesquisa ação participativa em contabilidade como forma de coprodução de conhecimento.

Dessa forma, esta tese alinha-se ao argumento de Stoker (2018, p. 23), de que “o mundo do governo está mudando de maneiras que marcam uma ruptura substancial com o passado e que esse mundo em mudança é digno de estudo”. Vale destacar, que esse argumento de Stoker (2018) foi publicado pela primeira vez, em 1998, perfazendo mais de duas décadas, e continua, até hoje, na arena de debate dos estudiosos da governança, assim como das ciências políticas em geral (PETERS, 2018) e, também, dos movimentos governamentais regulatórios atuais no Brasil.

1.4) DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

Esta pesquisa foi delimitada, inicialmente, ao âmbito dos agentes públicos da SMAS/RJ, mas por conta da Pandemia COVID-19, foi ampliada a algumas participantes que atuaram no contexto histórico brasileiro da política pública da assistência social. Desse modo, permitiu-se compreender com as participantes a vivência delas na implantação e na manutenção dessa política pública com a governança pública, por meio do princípio da governança pública, da prestação de contas e limites de responsabilidade, para abordar as questões sociais e

econômicas, e identificar quais os conhecimentos que são utilizados e/ou apropriados para uma realidade que seja complexa de um determinado contexto local.

1.5) PREMISSAS DA TESE DEFENDIDA

Observam-se, nesta tese, as seguintes premissas:

- 1) A governança pública brasileira é compreendida como um projeto neoliberal, ao mesmo tempo que uma política pública da assistência social é identificada como um projeto democratizante. Entre esses dois projetos, existe uma dicotomia de caminhos que leva o gestor e/ou agente público a sentir uma “confluência perversa” (DAGNINO, 2004);
- 2) A literatura de governança pública ainda apresenta dilemas que necessitam de uma investigação empírica. É possível associar as proposições de Stoker (2018) à confluência perversa, que leva o indivíduo a preocupação em “dar conta de si” e/ou “dar conta para os outros”, entre ser um ator trabalhador-cidadão (BUTLER, 2005; MESSNER, 2009; DAGNINO, 2004);
- 3) Compreende-se que existem influências dos órgãos internacionais de contabilidade, que podem desconsiderar a realidade de tempo/espço do contexto brasileiro, como uma forma de rompimento e invisibilidade de fronteira (SANTOS; FONSECA, SAUERBRONN, 2014; GROSGOUEL, 2008);
- 4) A decolonialidade acessada por meio de uma pesquisa-ação pode proporcionar um terceiro lugar, por meio do pensamento de fronteira nos estudos em contabilidade, que seja capaz de propor uma possível (re)situação, por parte dos agentes públicos, aos modelos de governança preexistentes, para a construção de modo que faça sentido para esta organização pública (MIGNOLO, 2007; THIOLENT, 1986; SANTOS, 2019; GROSGOUEL, 2008; WOONS; WEIER, 2017).

Nesse sentido, coproduzimos, com os participantes um novo saber relacionado à estrutura de governança da assistência social, com uma linguagem possível para os agentes públicos, acerca dessa realidade tão complexa e tencionada, como é o caso do Rio de Janeiro. Desse modo, esta tese proporciona para “nós”, participantes desta pesquisa, uma decolonização de saberes acerca dos dilemas da governança pública, que vêm sendo discutidos ao longo de 20 anos. Denota-se possível a junção da decolonialidade com a pesquisa-ação como uma proposta de *rethinking* e *delinking*, a partir da mente e ação humanas, por meio dos sentidos, como uma capacidade para problematizar e ampliar o conhecimento teórico-prático ao debate acerca dos “dilemas de governança”, por meio de uma nova *práxis*.

2) SITUANDO A PESQUISADORA E A PESQUISA

Como um ser humano que sou e reconhecendo a minha existência como um “ser-do-mundo” e não apenas um “ser-no-mundo” (RAMOS, 1996, p.110), me posiciono como uma eterna estudante e professora de ensino superior, disposta ao engajamento na luta pela educação pluralista e emancipatória (FREIRE, 1996). E sou, ainda, pesquisadora que se identifica com a “desobediência epistêmica” de Mignolo (2007), com uma proposta de pesquisa a partir da ação dos seres humanos e suas subjetividades (FALS-BORDA, 1978; SANTOS, 2019). Assim, adoto uma escrita pessoal, consciente em assumir uma reflexão, neste texto, para além dos modelos tradicionais e hegemônicos de conhecimento.

Para chegar a esse posicionamento, aos poucos, fui me reconstruindo, até me dar conta do meu “eu” em relação aos 32 anos da minha formação em contabilidade (nível médio e superior) e do meu papel como aluna, invisível aos olhos da sociedade capitalista por ser filha de uma costureira e de um motorista de ônibus, e que, até 2015, precisou trabalhar para arcar com os estudos e nunca havia estudado em uma Universidade Pública. Hoje, como estudante e professora do ensino público, sinto uma necessidade constante de refletir acerca do livro “conhecimento prudente para uma vida decente” de Boaventura (SANTOS, 2004), convencida da importância de se possibilitar “uma educação de qualidade para todos” como uma luta de vida pessoal e profissional. Logo, a minha trajetória, em face da contabilidade, sempre se esbarrou num discurso de ser uma carreira “mediocre”, que só se “faz conta”, associando-a às ciências exatas, ao seu tecnicismo e instrumentos de informações, quando na verdade, é uma ciência integrada às ciências sociais aplicadas e inserida na sociedade. Desse modo, meu “eu” se identifica como uma pessoa que convive com outros indivíduos, ora influenciando ou sendo influenciada (não sei!), em determinados contextos sociais, como, por exemplo, família, vizinhança, bairro, cidade, país e mundo. Busco constantemente repensar que uma das finalidades da contabilidade, neste contexto social, é fornecer informações aos cidadãos, que são usuários primários e que promovem recursos aos governos (CFC, 2016), para uma política pública de Estado, que acaba sendo utilizada, infelizmente, como política de governo!

Nesse “meu repensar” (BUTLER, 2005) e para que os leitores, também sejam provocados a refletir e participar, compreendam como construí a trajetória da presente pesquisa, traço uma discussão acerca da governança pública como ferramenta da contabilidade, sob uma abordagem interpretativista crítica com as premissas ontológica, axiológica e epistemológica historicizada no tempo e espaço (SAUERBRONN; CERCHIARO; AYROSA, 2011). Peço

gentilmente ao leitor, leiam os diálogos, por maior e/ou cansativos que sejam! Talvez seus sentidos sejam “tocados”, assim como foram os meus.

Além disso, por conta da calamidade pública pandêmica mundial da COVID-19, adaptei a metodologia da pesquisa-ação participante dentro do campo, aprovada na qualificação desta tese, a uma pesquisa-ação participante “com” o campo, realizada, em sua maioria, mediada por tecnologia, de forma dialogada com as participantes da política pública da assistência social do Rio de Janeiro, com desdobramento de distintos caminhos que foram percorridos para a elaboração desta tese.

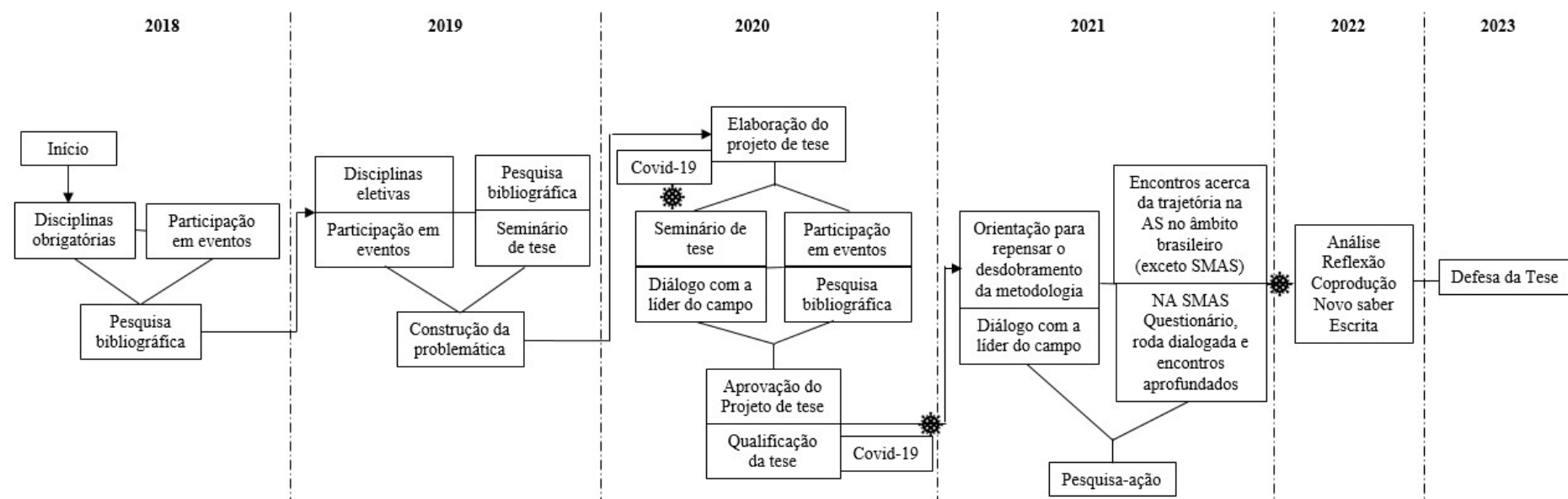
Cabe destacar, ainda, que este estudo foi aprovado em 12/02/2020, pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro, sob Parecer nº 3.834.937, com o CAAE nº 25949119.7.0000.5582, por meio do site oficial do comitê de ética nacional, Plataforma Brasil, conforme previsto nos procedimentos éticos da Resolução nº 510/16, do Conselho Nacional de Saúde (CNS). Sequencialmente, em 13/02/2020, sob o protocolo nº 001178 (Processo nº 08/000.363/2020), foi submetido à aprovação da antiga Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH) da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, hoje Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS/RJ).

Contudo, nesse período, o mundo já noticiava o novo coronavírus, fazendo com que o desenvolvimento do projeto esbarrasse nos efeitos das medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública, regulamentada por meio da Lei nº 13.979/2020 pelo prefeito da cidade do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2020) e toda a sua importância internacional. Nesse sentido, o projeto veio a ser aprovado em 22 de maio de 2020 pela SMAS/RJ. Nesse período, eu mantinha contato, tanto com a minha orientadora, quanto com a líder da SMAS/RJ, dando início às ações que poderiam ser adequadas ao modelo remoto que vinha sendo adaptado ao mundo, munida do Registro de Consentimento Livre e Esclarecido – RCLE para a ciência e o consentimento dos demais participantes da SMAS/RJ (Apêndice A).

Vale destacar, nesse sentido, que, em alguns períodos, os trabalhos foram suspensos devido à grande demanda da SMAS/RJ aos usuários, momentos em que eu continuava com as produções e participações em eventos acadêmicos, adaptados também ao modo remoto (disciplina externa de decolonialidade, seminário de tese, qualificação da tese, dois consórcios doutorais em congresso, um artigo apresentado em congresso, dois artigos publicados, participações em congressos, reuniões em grupo de pesquisa, *lives* e *workshop*).

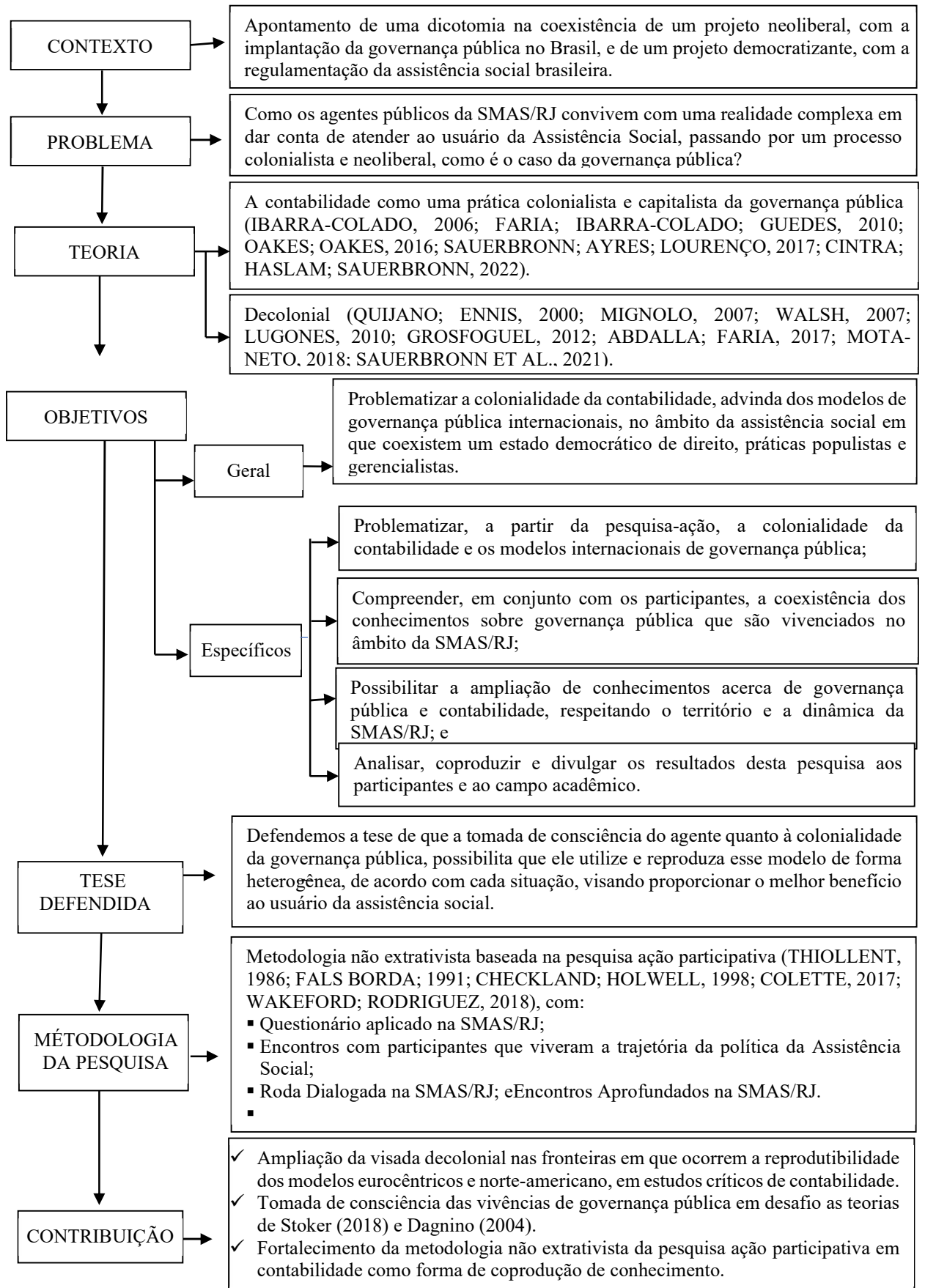
Sendo assim, para ilustrar essa minha trajetória doutoral e expor uma síntese dos elementos desta tese, apresento as Figuras 1 e 2.

Figura 1 - Trajetória doutoral



Fonte: Elaborado pela autora

Figura 2 – Síntese dos elementos da tese



Fonte: Elaborada pela autora

3) REVISÃO DE LITERATURA

Para este estudo, a revisão de literatura considerou a evolução e a discussão acerca da governança pública, na direção dos dilemas traçados por Stoker (2018) e dos pensamentos de Peters (2018), como um projeto neoliberal e como o tema central desta tese. Nesse sentido, a gestão da política pública da assistência social é apresentada como um projeto democratizante. Prosseguindo, a revisão avança para o desenvolvimento do princípio da prestação de contas e responsabilidade (*accountability*), ressaltando que esses dois projetos, neoliberal e democratizante, podem resultar numa confluência perversa ao agente público. Finalizando a seção, com o objetivo de sustentar teoricamente a proposição desta tese, apresenta-se uma discussão da teoria decolonial como necessária para balizar o entendimento ontoepistêmico, de forma a disponibilizar uma possível reflexão aos agentes públicos, frente aos distintos modelos pré-existentes de governança.

3.1) GOVERNANÇA PÚBLICA

Minha intenção nesta seção foi realizar uma revisão de literatura, mantendo os conteúdos originais (pré-processo de *rethinking*), preservando os pressupostos e crenças originárias dos estudos que acessei, como forma de desenvolver uma criticidade que foi emergindo ao longo do trabalho e da escrita nos capítulos subsequentes, de forma intencional. Considerando assim, a oportunidade de uma aproximação e co-produção de sentidos outros para a noção de colonialidade no território da Assistência Social.

Assim, segundo Teixeira e Gomes (2019), o termo “governança” pode ser identificado como algo impreciso, popular, amplo e de múltipla abordagem conceitual, decorrente da possibilidade de se referir a: “i) um estado mínimo; ii) governança corporativa; iii) nova gestão pública; iv) boa governança; v) sistemas sociocibernéticos; e vi) redes auto-organizadas” (RHODES, 1996, p. 653).

Outra identificação é que o termo pode ser utilizado como governo, conforme disposto pela teoria de governança de interesse acadêmico das ciências sociais. Nesse caso, porém, governo tem uma definição própria, seguindo a teoria política anglo-americana, de ser uma instituição formal de estado, detentora de monopólio e poder coercitivo, capaz de tomar decisões sobre os processos formais e institucionais em nível de Estado-nação, para manter a ordem coletiva (STOKER, 2018). Da mesma forma, a governança pública poderia ser compreendida como uma gestão social, contudo, há uma orientação de que ela está mais voltada para o interesse público estatal, mantendo o Estado como protagonista central, enquanto a gestão social é direcionada aos interesses não estatais, voltada para a sociedade. Segundo

Oliveira, Carvalho e Corrêa (2013), a governança pública orienta os registros que devem ser realizados pela contabilidade, enquanto a governabilidade é representada pelas ações das políticas de governo, focadas na supremacia do interesse público e na continuidade do Estado, apontando para uma visão político-social ao bem comum do povo.

Para Rhodes (1996, p. 652-3), “governança significa uma mudança no significado de governo, referindo-se a um *novo* processo de governar; ou uma condição *alterada* de regra ordenada; ou o *novo* método pelo qual a sociedade é governada”. Assim, ao estipular uma definição, Rhodes, (1996, p. 660) conclui que “governança refere-se às redes auto-organizadas e interorganizacionais”, listando as características compartilhadas dos usos de significados de “governança”:

- 1) interdependência entre organizações. A governança é mais ampla do que o governo, cobrindo atores não estatais. Mudar os limites do estado significava que as fronteiras entre os setores público, privado e setores voluntários se tornaram inconstantes e opacas.
- 2) Interações contínuas entre os membros da rede, causadas pela necessidade para trocar recursos e negociar objetivos compartilhados.
- 3) Interações semelhantes de jogos, enraizadas na confiança e reguladas pelas regras do jogo negociado e acordado pelos participantes da rede.
- 4) Um grau significativo de autonomia do estado. As redes não são responsáveis perante o Estado; eles são auto-organizados. Embora o Estado não ocupe uma posição privilegiada, posição soberana, pode orientar de forma indireta e imperfeita as redes (RHODES, 1996, p. 660).

A interação dos atores dentro da rede de governança é reconhecida como (inter)dependente, considerando que nenhum ator individual, seja público ou privado, detém todo o conhecimento e a informação necessários para a resolução dos problemas complexos e dinâmicos de governo. Um ator não possui uma visão geral suficiente para aplicar todos os instrumentos, de forma a dominar unilateralmente um determinado governo. Assim, um indivíduo precisa do outro na contribuição de conhecimentos relevantes para fazer funcionar a governança e a política (RHODES, 1996).

Por conta de toda essa interação entre os atores na arena da governança, observa-se que ela está para além do governo, tida como uma “sociedade sem centro”, porque tanto governa uma estrutura de governo, que é cada vez mais multifacetada, como também é a interação dos múltiplos atores interdependentes (RHODES, 1996; STOKER, 2018). Assim, a governança passa a demonstrar resultados paralelos às instituições tradicionais, como, por exemplo, a execução humana:

Presumir a existência da governança sem governo significa conceber funções que precisam ser executadas para dar viabilidade a qualquer sistema humano, mesmo que o sistema não tenha produzido organizações e instituições incumbidas explicitamente de exercê-las. Entre essas numerosas funções necessárias estão, por exemplo, a de interagir com os desafios externos que ocorrem em qualquer sistema; evitar que

conflitos entre os membros ou facções provoquem uma destruição irreparável; buscar recursos para a preservação e o bem-estar do sistema; definir objetivos e condutas destinadas a alcançá-los. Sejam os sistemas mundiais ou locais, essas necessidades funcionais devem sempre estar presentes para que os sistemas se preservem ao longo do tempo (ROSENAU, 2000, p.14).

Verifica-se, nesse caso, que não há uma autoridade central ou soberana no processo de governar, resultando em limites confusos entre os setores públicos, privados e voluntários com a multiplicação das novas formas de ação, intervenção e controle. Pela ação em governar as políticas públicas em governos que têm “mecanismos regulatórios em uma esfera de atividade que funcionam efetivamente, mesmo que não seja dotado de um governo formal” (RHODES, 1996, p. 658), a governança, segundo Rhodes (1996) e Stoker (2018) passa a ser o resultado da interação coletiva entre os atores.

O estabelecimento desses mecanismos fica mais evidente em governos formais, como no caso do Brasil que, desde 2018, adotou o Guia da Política Pública de Governança, o qual compreende o conceito de governança como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017, art. 2º, I). Nesse sentido, identifica-se a influência da governança pública no Brasil desde os anos 90, primeiro sob os efeitos da globalização e, em seguida, com a implementação da NAP (entre os anos 1993 e 2003).

Uma das primeiras influências externas, recomendações e abordagens a se manifestar foi a publicação do manuscrito “*governance and development*” do Banco Mundial, em 1992, uma instituição que se apresenta como fonte de financiamento e de conhecimento aos países em desenvolvimento, com compromisso de reduzir a pobreza e aumentar a prosperidade em promoção ao desenvolvimento sustentável. Esse compromisso é compartilhado com cinco instituições: i) o BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento; ii) a IDA – Associação Internacional de Desenvolvimento; iii) a ICF – Corporação Financeira Internacional; iv) a MIGA – Agência Multilateral de Garantia de Investimentos; e v) o ICSID – Centro Internacional para Solução de Disputas de Investimento (WORLD BANK, 2022).

O World Bank, na edição de 1992, considera que os países em desenvolvimento, como o Brasil, entre os anos de 1965 e 1980, ajudaram a ocultar problemas profundos de governança, que afetaram seu uso eficiente de recursos e retardaram os esforços para se ajustarem em resposta a um ambiente externo em mudança (WORLD BANK, 1992). Dessa forma, o Banco Mundial destaca uma agenda neoliberal, segundo a qual, a natureza dos problemas de governança estariam:

- 1) no papel do governo – em que o governo pode oferecer apenas dois bens públicos:
 - a) regras para fazer o mercado funcionar; e
 - b) intervenção eficiente corretiva quando há falhas de mercado;
- 2) falha da governança por meio dos seguintes sintomas:
 - a) Falha em fazer uma separação clara entre o que é público e o que é privado, portanto, uma tendência a desviar recursos públicos para ganho privado;
 - b) Falha em estabelecer uma estrutura previsível de lei e comportamento do governo conducente ao desenvolvimento, ou arbitrariedade na aplicação de regras e leis;
 - c) Excesso de regras, regulamentos, requisitos de licenciamento e assim por diante, que impedem o funcionamento dos mercados e incentivam a busca de renda;
 - d) Prioridades inconsistentes com o desenvolvimento, resultando em uma má alocação de recursos; e
 - e) Tomada de decisão excessivamente estreita ou não transparente (WORLD BANK, 1992, p. 9).

Tais problemas podem decorrer da incapacidade ou falta de vontade dos governos, e são suficientemente graves e ocorrem em um ambiente hostil ao desenvolvimento. Em tais circunstâncias, a autoridade dos governos sobre seus povos tende a ser progressivamente corroída (WORLD BANK, 1992). Desse modo, numa gestão eficiente e responsável do setor público, a boa governança torna-se complemento essencial para a economia política neoliberal na busca do que eles denominam promoção da equidade e do desenvolvimento sustentável (WORLD BANK, 1992).

Posto isso, o Banco Mundial define governança como “a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para desenvolvimento” (WORLD BANK, 1992, p. 1), sugerindo os seguintes princípios: i) legitimidade; ii) equidade; iii) responsabilidade; iv) eficiência; v) probidade; vi) transparência e; vii) *accountability*. (WORLD BANK, 1992; IEG-WORLD BANK, 2007). Mais, ainda, segundo o seu mandato, quatro áreas da governança são consideradas como consistentes: i) gestão do setor público; ii) prestação de contas; iii) estrutura jurídica para o desenvolvimento e; iv) informação e transparência (WORLD BANK, 1992).

Em relação à gestão do setor público, segundo o Banco Mundial, quando a capacidade do setor público em administrar a economia e a prestação de serviços é fraca, as perspectivas de desenvolvimento são pobres (WORLD BANK, 1992). Quanto à área da prestação de contas, sua natureza e seu escopo de responsabilidade seriam baseados em sua forma mais simples, que

significa responsabilizar os funcionários públicos por suas ações perante as suas populações, uma vez que eles têm a responsabilidade dentro do governo (WORLD BANK, 1992). Nesse sentido, o Banco Mundial identifica três grupos inter-relacionados de prestação de contas pública:

- 1) público em geral e, em particular, destinatários dos serviços públicos, interessados em que os prestadores de serviços prestem contas a eles;
- 2) líderes políticos e supervisores de prestadores de serviços, que gostariam que os prestadores de serviços fossem responsáveis perante a eles por uma mistura de interesses políticos e privados e paroquiais; e
- 3) os próprios prestadores de serviços, cujos objetivos e interesses muitas vezes diferem dos dois primeiros (WORLD BANK, 1992, p.14).

A partir desses grupos identificados, o Banco Mundial descreve as recomendações, a partir da avaliação de trajetórias (históricas) por este organismo internacional, da prestação de contas pública por meio de três características:

1) nível macro;

1.a) acerca da prestação de contas financeira:

- i. um sistema de contabilidade do governo funcionando adequadamente para controle eficaz de despesas e gestão de caixa;
- ii. um sistema de auditoria externa que reforça o controle de despesas por exposição e sanções contra gastos indevidos e corrupção;
- iii. mecanismos para revisar e agir sobre os resultados das auditorias e para assegurar que sejam tomadas medidas de acompanhamento para solucionar os problemas identificados (WORLD BANK, 1992, p. 15).

1.b) para desempenho econômico geral – capacidade dos governos de avaliar e monitorar o desempenho econômico, incluindo os recursos.

2) descentralização (macro-micro) – busca a melhoria na eficiência e eficácia, reduzindo a sobrecarga das funções do governo central e melhorando o acesso à tomada decisão e participação em níveis mais baixos de governo; e

3) nível micro – a prestação de contas no nível micro pode reforçar a responsabilidade em nível macro quando há competição ou participação. Dessa forma, há a possibilidade de “mecanismo de saída” quando insatisfeito com o serviço público, ou ter “mecanismo de voz” para aumentar a responsabilidade do órgão público quanto às informações, assim como multiplicar “entidades não governamentais”.

Na área da estrutura jurídica para o desenvolvimento, conforme compreende o Banco Mundial, o estado de direito é importante para criar um ambiente onde os atores do mercado possam avaliar as oportunidades e os riscos econômicos, em busca de proporcionar investimentos de capital e trabalho, de forma que tenham garantia razoável ou de recurso contra interferências arbitrárias ou expropriação. Cabe destacar, ainda, os cinco elementos críticos para esse ambiente: i) um conjunto de regras conhecidas antecipadamente; ii) regras que estão

realmente em vigor; iii) garantia da aplicação das regras; iv) resolução de conflitos por decisões vinculantes de órgão judicial independente; e v) procedimento de alteração quando as regras não servirem ao seu propósito (WORLD BANK, 1992).

Dessa forma, é possível notar que as influências do Banco Mundial na agenda neoliberal, estariam no papel do governo e na falha de governança, considerando uma possível falta de capacidade ou de vontade dos governos, ou melhor, dos indivíduos que lá estão, e que acabam corroborando enfaticamente que, quando a capacidade da gestão no setor público é fraca, o desenvolvimento é pobre, como é o caso do sistema brasileiro (WORLD BANK, 1992). Inclusive, a temática da prestação de contas e responsabilidade engloba os funcionários públicos e os prestadores de serviços em relação as suas ações e seus interesses distintos entre si e perante as suas populações.

Assim, logo após o Banco Mundial identificar esses grupos, ele apresenta características (nível macro; descentralização e nível micro) que seriam “potenciais”, segundo ele, para a responsabilização desses indivíduos. Porém, quando se trata de capacidade fraca e de interesses distintos entre os grupos políticos, prestadores de serviços público, privado e população, tais denominações parecem mais uma expressão “para inglês ver”, que reverbera uma intenção ilusionista da realidade para provocar algum efeito em alguém que respeitamos ou tememos, sem mudanças substanciais que vão além da superfície. Assim, é considerado todo o caráter colonial que foi importado das origens do próprio colonizado (CALDAS; WOOD JR., 1999).

Na última área de informação e transparência, segundo o Banco Mundial, é pressuposto nas economias de mercado que os agentes econômicos tenham acesso a informações relevantes, oportunas e confiáveis. Ou seja, uma vez que a informação não esteja disponível ou credível, a incerteza e o risco aumentam, como por exemplo no Brasil e, portanto, com o custo de comprometer o capital ou trabalho. Por conseguinte, em todos os países, o governo deveria ser uma fonte primária de informação sobre a economia, as condições de mercado e sobre as políticas governamentais, pelo seu poder de influenciar, inclusive, o setor privado, exigindo das entidades a publicação de seus dados (WORLD BANK, 1992).

Nesse sentido, o Banco Mundial demarca o seu poder de influenciar as economias ao modelo colonialista, capitalista que se pauta na ideia de raça e trabalho, forjando uma informação credível por parte do governo, às custas do trabalho racializado e inferiorizado dos povos colonizados (QUIJANO; ENNIS, 2000). Assim, o Banco demarca a sua colonialidade

estabelecendo padrões que precisam ser cumpridos, a partir de uma agenda internacional que se impõe sobre o território local, e que interfere no modo como devem pensar e agir.

Outra influência para a implantação da governança no Brasil veio da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), uma organização internacional com mais de 60 anos, que se apresenta com a finalidade de construir melhores políticas para uma vida e sociedade melhores (OCDE, 2022). Segundo esse órgão, o objetivo da governança é moldar as políticas para que promovam prosperidade, igualdade, oportunidade e bem-estar para todos. Nesse sentido, a OCDE trabalha conjuntamente com os governos, com formuladores de políticas com os cidadãos, no estabelecimento de padrões internacionais, na busca de soluções para uma série de desafios sociais, econômicos e ambientais.

Assim, compreendemos o posicionamento da OCDE como colonialista, considerando a sua imposição sobre que deve-se compreender a forma para melhorar o desempenho econômico seria, promover a criação de empregos, garantir uma educação sólida e combater a evasão fiscal internacional, por meio de um fórum único e um centro de conhecimento para dados e análises, troca de experiências, compartilhamento de melhores práticas e aconselhamento sobre políticas públicas, e a definição de padrões internacionais. Nessa direção, o órgão tem um Comitê de Governança Pública criado desde 1961, com duração prevista até 2024, para implementação dessas políticas e melhoria dos resultados para os cidadãos e fortalecimento da democracia (OECD, 2022; OCDE, 2021).

Dessa forma, a OCDE compreende que ajuda os governos a projetarem e implementarem as políticas estratégicas, para fortalecer à governança pública, respondendo, efetivamente, aos desafios econômicos, sociais e ambientais diversos e disruptivos a cumprir os compromissos do governo com os cidadãos (OCDE, 2022a). Essa compreensão se dá pelo fato de a OCDE definir governança como o “exercício da autoridade política, econômica e administrativa” (OCDE, 2020, p. 190), uma vez que a própria OCDE identifica que a governança pública importa tanto quanto as políticas, não considerando apenas as próprias políticas em si, mas também o modo como elas são desenvolvidas, coordenadas, implementadas, avaliadas e, finalmente, modificada, nada mais colonial que esse posicionamento da OCDE.

Nesse sentido, duas dimensões são críticas para a governança pública: a) qualidade regulatória e; b) integridade do setor público (OCDE, 2006); e são amparadas pelos seguintes princípios: i) transparência; ii) participação; iii) *accountability* e; iv) integridade (OCDE, 2020),

como forma de estabelecer a confiança e a decisão dos investidores para colher os benefícios de desenvolvimento do investimento no futuro (OCDE, 2006; 2015).

A criação do quadro de políticas para investimentos (*Policy Framework for Investment – PFI*), pela OCDE, foi uma resposta neoliberal à complexidade de um Estado de Direito, em busca de promover um governo flexível e uma abordagem que reconhecesse as melhorias em um ambiente de investimento, que não exige apenas as reformas políticas, mas também as mudanças na forma como os governos conduzem os seus negócios (OCDE, 2015), ou seja, um “adequar-se”. Sendo assim, para os investidores, o que importa é manter todos “os princípios incorporados na noção de Estado de direito: previsibilidade, transparência, credibilidade, *accountability* e justiça” (OCDE, 2015, p. 13).

A influência da OCDE é crescente no Brasil, considerando-se o engajamento do país desde 1994, passando a participar de todas as reuniões ministeriais a partir de 1999. E, ao se tornar parceiro-chave ativo em 2007, conquistou a possibilidade de acessar diferentes órgãos da OCDE, aderindo aos instrumentos legais da organização e se integrando aos informes estatísticos e revisões por pares de setores específicos (OCDE, 2022). Assim, o Brasil tem contribuído para o trabalho dos Comitês da organização e tem participado, em pé de igualdade com os países membros da organização em diversos órgãos e projetos importantes da OECD (OCDE, 2022). Em consequência disso, em 25 de janeiro de 2022, o Conselho da organização decidiu iniciar as discussões sobre a adesão do Brasil como membro da OECD em seu Quadro de Considerações dos Membros Potenciais (OECD, 2022).

Nesse sentido, o posicionamento da OCDE em compreender que o objetivo da governança é “moldar” as políticas públicas dos governos em prol da prosperidade, igualdade, oportunidade e bem-estar para todos, com aconselhamento a respeito das políticas e a “definição de padrões internacionais”, descarta completamente o Brasil e comprova o distanciamento das fronteiras internacionais, uma vez que o país iniciou, recentemente as discussões sobre a sua adesão e não cabe mais ao Brasil desconsiderar as suas raízes dos povos tradicionais, que foram massacrados pela colonização, de modo que urge uma reparação para a sua reposição mundial do país, como parece que o atual governo vem fazendo ao criar o Ministério dos Povos Indígenas (MPI).

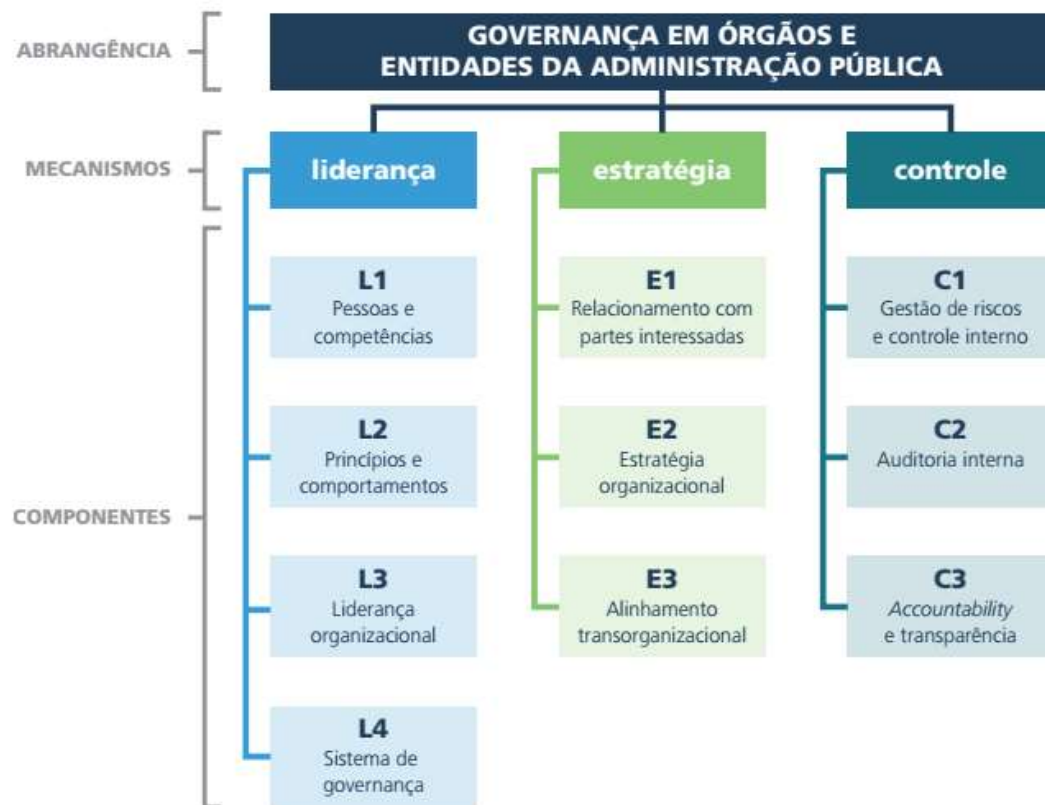
Outras influências internacionais foram abraçadas pelo Brasil, como, por exemplo a *International Federation of Accountants – IFAC* (Federação Internacional de Contadores) que, em 2001, publicou o Estudo 13, acerca da Governança no Setor Público, definindo “governança corporativa em termos gerais como aos processos pelos quais as organizações são dirigidas,

controladas e responsabilizadas” (IFAC, 2001, p. 1), sustentada pelos princípios de abertura, integridade e responsabilidade. O referido estudo menciona que o termo “corporativo” pode ser interpretado para o setor privado, mas em outras jurisdições, “governança governamental” é usada para descrever a governança no setor público (IFAC, 2001). Além da IFAC, outra influência destacada é a *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy – CIPFA*, uma associação internacional de contabilidade com sede no Reino Unido, e caracterizado como um órgão de definição de padrões, entre outras.

No Brasil, quem iniciou, junto à OCDE as avaliações acerca da Governança Pública e *accountability* foi o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do parecer prévio e do relatório sobre as contas do presidente da república, em 2012. Nesse período, Dilma Rousseff estava à frente do governo brasileiro, como presidenta, e o país passava por muita pressão da sociedade e da mídia em um desgaste de confiança das autoridades públicas (OCDE, 2012). Para essa avaliação, um relatório consolidado das contas do presidente da república, ao fim de cada ano, passou a ser compreendido como um elemento fundamental na estrutura de prestação de contas financeiras do governo federal, visando melhorar a comunicação dos achados de auditoria, fortalecer a transparência estabelecer as demandas para a inclusão da sociedade civil na formulação e implementação das políticas (OCDE, 2012). Segundo Brito (2021), a partir desse marco na prestação de contas, a contabilidade passou a assumir o papel de máquina de argumentação e munção no processo político, impactando a governabilidade do Estado brasileiro. Desse modo, o uso da contabilidade pelos grupos políticos se revela como uma ferramenta de poder com efeito ideológico, que mascara os interesses políticos e contribui para a busca de dominação legítima (NASCIMENTO, 2021)

Inspirado nesses organismos internacionais, o TCU define a governança do setor público como “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2014, p.5-6). Esse conjunto de mecanismos é subdividido em componentes, como: i) Liderança (pessoas e competências, princípios e comportamentos, liderança organizacional e sistema de governança); ii) Estratégia (relacionamento com partes interessadas, estratégia organizacional e alinhamento transorganizacional); e iii) controle (gestão de riscos e controle interno, auditoria interna e *accountability* e transparência), conforme destacados na Figura 3.

Figura 3 - Componentes dos mecanismos de governança



Fonte: TCU (2014, p. 39)

Cabe destacar que esses componentes, apesar de não serem exaustivos, são considerados como “práticas de governança” (TCU, 2014, p. 38), cuja finalidade seria contribuir para o alcance dos resultados de governança. Segundo, ainda, a definição de governança pelo TCU, identifica-se uma diferença na relação entre “governança” e “gestão”, conforme se destaca na Figura 4.

Figura 4 - Relação entre governança e gestão



Fonte: TCU (2014, p. 32)

Assim, observa-se que a gestão parte da premissa que já existe um direcionamento da governança para que os agentes públicos possam garantir a sua execução, buscando melhor eficiência; uma vez que, na governança, a preocupação centraliza-se na qualidade do processo

decisório para a sua efetividade, pautada nos seguintes princípios: legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability* (TCU, 2014). Desse modo, analisa-se a governança sob quatro perspectivas de observação: a) sociedade e Estado; b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; c) órgãos e entidades; e d) atividades intraorganizacionais, conforme ilustrado na Figura 5.

Figura 5 - Perspectivas de observação da governança no setor público

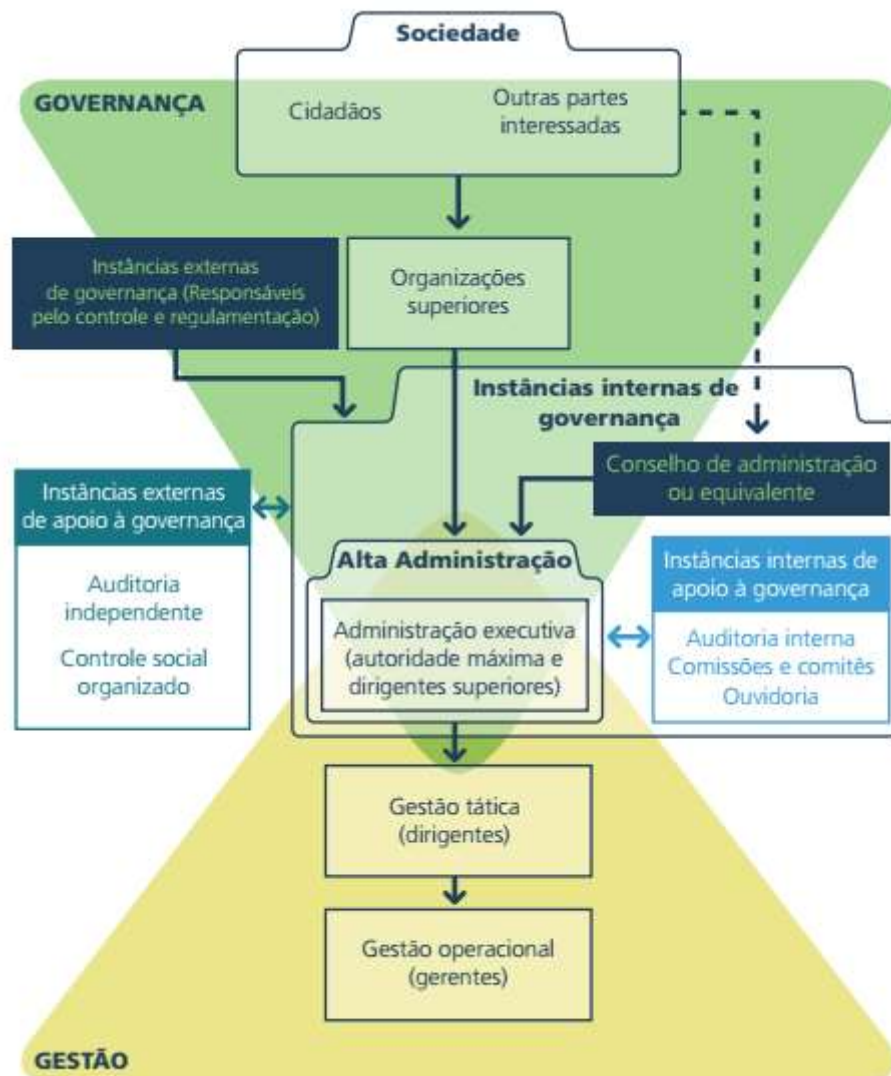


Fonte: TCU (2014, p. 18).

Na perspectiva da sociedade e do Estado, os agentes públicos e privados são definidos e orientados pela Constituição Federal e pelas estruturas de controle da administração pública do Estado. Por seu turno, os entes federativos, as esferas de poder e das políticas públicas se preocupam com as relações entre as estruturas e os setores nos mais distintos níveis de governo e representantes da sociedade civil. Nos órgãos e nas entidades busca-se garantir que cada órgão cumpra o seu papel. Por fim, nas atividades intraorganizacionais, têm-se a perspectiva de reduzir os riscos, otimizando os resultados, e agregar valor aos órgãos ou entidades (TCU, 2014). Desse modo, entre essas quatro perspectivas de observação, depreende-se a existência de uma relação de interdependência e complementariedade.

Nessa direção, é possível perceber, também, que o sistema do setor público se reflete na maneira como os distintos atores (cartesianamente posicionado em caixinhas) se relacionam com toda a estrutura da administração pública, conforme representado na Figura 6.

Figura 6 - Sistema de governança na administração pública



Fonte: TCU (2014, p. 28)

Nessa Figura 6, é possível notar algumas instâncias padronizadas da governança: a) internas de apoio – ligadas à alta administração na realização da comunicação entre as partes interessadas internas e externas (auditoria interna, ouvidoria, conselho fiscal e as comissões, e comitês); b) internas – na definição ou avaliação, ligadas à estratégia e às políticas (conselho de administração ou equivalente); c) externas de apoio – responsáveis pela avaliação, auditoria e monitoramento independente (auditorias independentes e controle social organizado); e d) externas – responsáveis pela fiscalização, pelo controle e pela regulação (Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União) (TCU, 2014).

Segundo o TCU, para que esse sistema funcione, é necessário que os gestores públicos de todo o ente da federação sigam o seu roteiro prático de “dez passos”, com a intenção de

apoiar o trabalho na adoção das melhoras práticas na implementação das políticas públicas, sigam o seu roteiro prático de “dez passos”:

- 1) Caracterize os problemas públicos tratados pela política pública;
- 2) Assegure transparência no processo de inclusão dos problemas públicos na agenda pública;
- 3) Formule a política pública com base em evidências que demonstrem sua capacidade de solucionar os problemas públicos e gerar valor ao menor custo possível;
- 4) Assegure que o processo de tomada de decisão quanto à escolha da política seja aberto (motivado, transparente e participativo);
- 5) Desenhe e institucionalize a política pública;
- 6) Institucionalize estruturas de governança e de gestão necessárias à implementação da política pública;
- 7) Institucionalize o plano de implementação da política pública;
- 8) Assegure que as fontes de financiamento da política pública estejam aderentes às normas e às boas práticas que regem as finanças públicas;
- 9) Assegure que a política opere de forma consistente e que seu desempenho seja satisfatório, em termos de eficiência e de alcance de objetivos de curto prazo;
- 10) Assegure que os resultados e os impactos da política pública sejam satisfatórios (TCU, 2021, pp. 6-7).

Assim, o TCU, compreende que o governante ou administrador público pode implantar boas práticas de governança nas políticas públicas, que permitem, se adotadas, incrementar o desempenho das políticas, contribuindo, entre outras coisas, para a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais aos cidadãos (TCU, 2021).

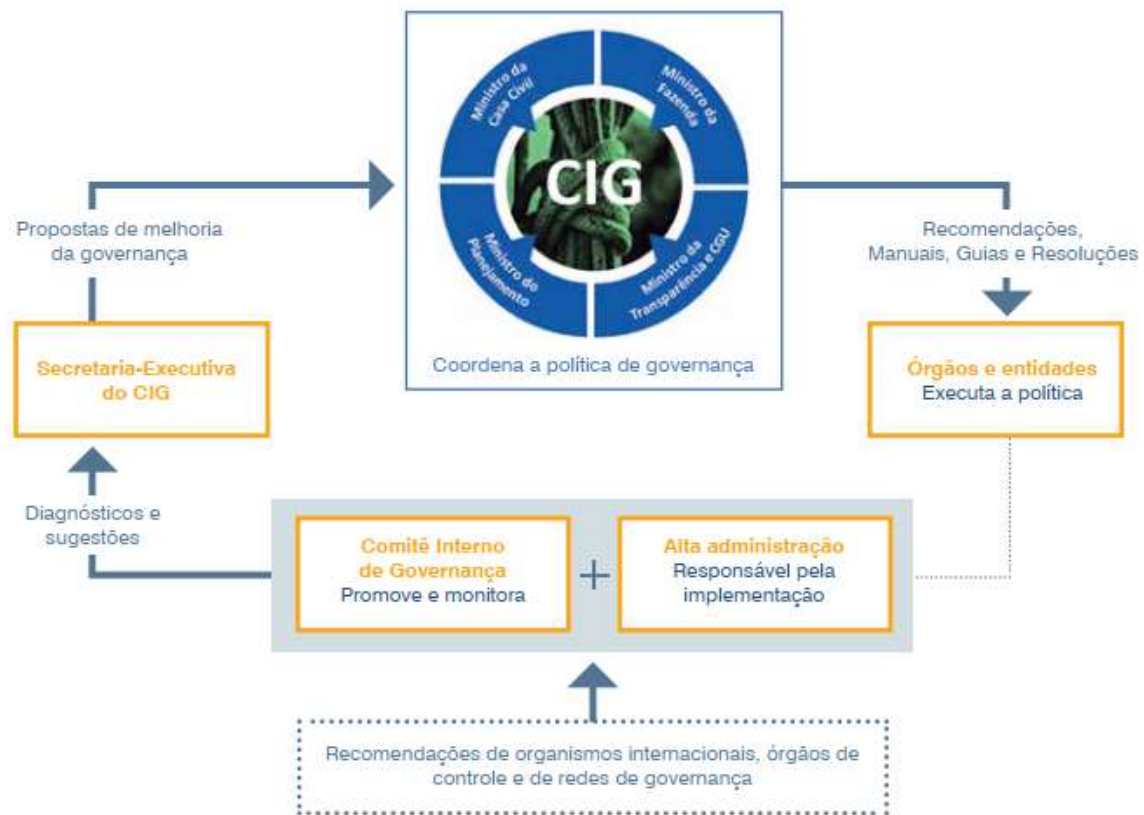
Nesse sentido, a partir das contribuições dadas pelo TCU na matéria de governança pública, o Brasil publicou, em 2017, o Decreto nº 9.203 dispondo sobre a política de governança pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2017). Esse referido decreto originou, em 2018, o “Guia da política de governança pública”, desenvolvido por um Comitê Interministerial de Governança (CIG), formado por instituições, como: Casa Civil da Presidência da República; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Fazenda; Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, com a colaboração da Advocacia-Geral da União; Fundação Getúlio Vargas/São Paulo; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério da Educação; Tribunal de Contas da União. Participam ainda, desse comitê, organizações internacionais, como o Banco Mundial, o *Centre for Public Impact-Fundação do Bank Boston Consulting Group*, além do professor B. Guy Peters, do Departamento de Ciência Política da Universidade de Pittsburgh, Estados Unidos, presidente da Associação Internacional de Política Pública (CASA CIVIL, 2018).

No Guia da política de governança pública constam os princípios de governança, sendo: i) capacidade de resposta; ii) integridade; iii) confiabilidade; iv) melhoria regulatória; v)

prestação de contas e responsabilidade; e vi) transparência. Tais princípios foram definidos “a partir: i) das recomendações mais atuais de organizações internacionais especializadas no tema, em especial a OCDE e o Banco Mundial; ii) de referenciais de governança do Tribunal de Contas da União; e iii) de uma revisão da literatura especializada” (CASA CIVIL, 2018, p. 37).

Partindo da apresentação detalhada do conteúdo normativo dos princípios e suas diretrizes, o CIG elabora uma representação esquemática do processo de internalização das boas práticas de governança, segundo ilustra a Figura 7.

Figura 7 - Fluxograma da dinâmica da internalização de boas práticas de governança



Fonte: Casa Civil (2018, p. 60)

A partir desses manuais, fica evidente (Figura 7) que as “boas” práticas de governança pública publicadas no Brasil são influenciadas e internalizadas por recomendações dos organismos internacionais. Por exemplo, observa-se um ponto de entrada, na base, seguindo para além das fronteiras de conhecimento até os órgãos e entidades que executam a política, e que o CIG, além de apresentar o fluxograma de forma detalhada, o vincula também ao contexto e ao modelo de governança de cada instituição (CASA CIVIL, 2018). Dessa forma, sem surpresa, os documentos oficiais ressaltam que “há, portanto, liberdade de órgãos e entidades

para desenvolverem procedimentos mais robustos e avançados em relação às recomendações contidas em guias e manuais” (CASA CIVIL, 2018, p. 64).

E foi com a “garantia dessa liberdade” que o município do Rio de Janeiro, desde 2009, antes mesmo que o CIG, buscou uma implementação da “governança pública” por meio da publicação dos seguintes Decretos:

Quadro 1 – Decretos do Município do Rio de Janeiro (Governança)

Decreto	Data	Descrição
30.377	01/01/2009	Cria a Câmara Técnica de Desenvolvimento Sustentável e Governança Metropolitana – CADEGOM e dá outras providências.
44.034	11/12/2017	Dispõe sobre a criação do Comitê de Governança Rio 4.0, e dá outras providências.
44.467	26/04/2018	Altera o Decreto Rio nº 44.034, de 11 de dezembro de 2017, que dispõe sobre a criação do Comitê Governança Rio 4.0, e dá outras providências.
44.796	23/07/2018	Altera o Decreto Rio nº 44.467, de 26 de abril de 2018, que dispõe sobre a criação do Comitê de Governança Rio 4.0, e dá outras providências.
45.385	23/11/2018	Institui o Sistema de Integridade Pública Responsável e Transparente – Integridade Carioca e o Sistema de <i>Compliance</i> do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro – <i>Compliance</i> Carioca, e dá outras providências.
46.080	11/06/2019	Dispõe sobre a criação do Comitê de Governança de Políticas Públicas para Inovação no âmbito do município do Rio de Janeiro.
46.998	12/12/2019	Estabelece normas conceituais e norteadoras para implantação do Eixo I – Governança Pública Sustentável e Engajamento da Alta Administração Municipal do Sistema de Integridade Pública Responsável e Transparente – Integridade Carioca, nos termos previstos no Decreto Rio nº 45.385, de 23 de novembro de 2018.

Fonte: (RIO DE JANEIRO, 2009; 2017; 2018a; 2018b; 2018c; 2019; 2019a)

Esses decretos (Quadro 1), entretanto, não lograram êxito diretamente. Assim, em 2019, com objetivo de dar ampla visão de boas práticas para a criação, publicação e gerenciamento da mídia para todos os agentes públicos que trabalham com a mídia digital no âmbito da prefeitura, com uma abordagem informal e de orientação, foi publicado o “Guia de Governança Pública para Comunicação Social da Prefeitura do Rio de Janeiro” (RIO DE JANEIRO, 2019b).

Na sequência, em 2021, já sob o governo do prefeito Eduardo Paes, foi criada, no município do Rio de Janeiro, a Secretaria de Governo e Integridade Pública (SEGOVI), antiga Casa Civil da Prefeitura, com a missão de transformar a cidade em uma referência nos temas, como: i) integridade pública; ii) transparência; iii) governo digital; e iv) relacionamento com o cidadão. Nesse sentido, observa-se que, embora esses temas estejam relacionados, de certo modo, aos princípios de governança pública mencionados pelo Banco Mundial, OCDE, TCU e CIG (WORLD BANK, 1992; IEG-WORLD BANK, 2007; OCDE, 2020; TCU, 2014 BRASIL, 2017), a SEGOVI não tratou, especificamente, acerca da “Governança Pública”, apenas emitiu algumas cartilhas sobre a integridade do servidor e uma carta de serviços aos usuários dos órgãos da Prefeitura (RIO DE JANEIRO, 2022).

Assim, observando todas essas regulamentações que foram emitidas até aqui, no contexto brasileiro, verifica-se uma falta de direcionamento aos agentes públicos das esferas federativas, ou seja, parece que as normas não “conversam entre si”, possibilitando o surgimento de algumas vulnerabilidades aos agentes em relação aos modelos de governança pública que devem seguir ou não, de acordo com as suas necessidades pontuais, e parece não contribuir para a mudança na gestão da administração pública, como um processo da teoria de governança e dos princípios da boa governança (HOOD, 1995; LAPSLEY, 1988). Sendo assim, considera-se a ideia dos organismos internacionais em que o setor público deve ser organizado, fazendo parte da revolução gerencial mundial, como um projeto neoliberal, interagindo com o modelo contratual advindo do mercado (KLIJN et al., 2013). Ao mesmo tempo, em alinhamento à literatura (STOKER, 2018), é possível perceber a necessidade de desenvolver um estilo de governo no limite entre os setores públicos e privados, para governar mecanismos que não dependam de recursos e sanções estritamente governamentais.

Para Rhodes (1996), essas vulnerabilidades em relação aos vários modelos, apontadas acima, exigem um reexame da governança para a estrutura de governo interorganizacional, em termos de direção para o estabelecimento das normas, que é separada do direcionamento sobre qual resultado se espera. A perspectiva da governança está em identificar respostas úteis às formulações de proposições, capazes de desafiar os pressupostos da administração pública tradicional (legal e normativa). Nesse sentido, Stoker (2018) apresenta cinco proposições capazes de oferecer uma série de aspectos a serem considerados na governança:

- 1) Governança refere-se a um conjunto de instituições e atores que são extraídos, mas também além governo.
- 2) Governança identifica o desfoque de fronteiras e responsabilidades para lidar com questões sociais e econômicas.
- 3) Governança identifica a dependência de poder envolvidos nas relações entre instituições envolvidas na ação coletiva.
- 4) A governança é sobre redes autônomas autogovernadas de atores.
- 5) A governança reconhece a capacidade de fazer as coisas que não dependem do poder do governo para comandar ou usar sua autoridade. Ela vê o governo como capaz de usar novas ferramentas e técnicas para orientar e guiar (STOKER, 2018, p. 16).

Sobre essas proposições, é possível identificar que não são excludentes, sendo consideradas por Stoker (2018) como complementares, não contraditórias ou em competição. Além disso, alguns dilemas críticos são associados a cada uma delas, como, por exemplo: “i) uma separação da realidade complexa com a tomada da decisão baseada em normativos governamentais; ii) confusão de responsabilidade culminando em culpa ou a bode expiatório; iii) agravamento de problemas por dependência de poder; iv) dificuldades em responsabilidade

pelo surgimento das redes autogovernadas; v) ocorrência de falhas de governança mesmo em governos flexíveis” (STOKER, 2018, p. 17).

A primeira dessas proposições, por sustentar uma característica de soberania parlamentar, é considerada um desafio ao “modelo de Westminster”, formado por eleições como um estado dominante, forte, legitimado pela responsabilidade ministerial. A estrutura desse modelo é semelhante à do Brasil, apresentando um centro de poder com níveis de governo local, regional, nacional e supranacional, não conseguindo, por isso, captar a complexidade da realidade em níveis intergovernamentais locais/regionais. Desse modo, surge o dilema do “divórcio” entre a realidade complexa e os códigos normativos para a tomada de decisão, visto permitir a criação de tensões para a governança pública (STOKER, 2018).

A segunda se refere à indefinição de fronteira e responsabilidade, com o recuo do Estado e aumento para os setores privados, voluntários e, amplamente, para os cidadãos. Uma cidadania mais “ativa” amplia o debate, vinculando o governo ao comunitarismo e aos valores “familiares”, sob o entendimento de que um “sistema de bem-estar que estimule a dependência, não é mais aceitável nem para a direita e nem para a esquerda do espectro político” (STOKER, 2018, p. 19). Passa-se, nesse caso, então, a identificar que os problemas são gerenciados e customizados por organizações sociais, sem recorrer à autoridade formal de controle, ampliando, dessa forma, o reconhecimento sobre a pluralidade de grupos em assumir determinados serviços tidos como tracionais de governo. O dilema que surge dessa proposição é a incerteza e a ambiguidade sobre as responsabilidades dos atores públicos e/ou privados no surgimento de novos problemas (STOKER, 2018).

Na terceira proposição, constata-se a dependência de poder no envolvimento da ação coletiva, implicando: a) organizações comprometidas com ações coletivas, sendo dependentes de outras organizações; b) para atingir os objetivos, as organizações precisam trocar recursos e negociar finalidades; e c) o resultado da troca é determinado não apenas pelos recursos dos participantes, mas também pelas regras do jogo e pelo contexto da troca (STOKER, 2018). Desse modo, a governança passa a apresentar uma perspectiva de processo interativo, com base na relação dos atores envolvidos em distintas parcerias, como, por exemplo: a) relação principal-agente na contratação de uma tarefa específica; b) negociação interorganizacional para a realização de um novo projeto com combinações de capacidades; e c) coordenação sistêmica que desenvolve uma visão compartilhada ao estabelecimento de uma rede autônoma, envolvendo “jogos sobre regras” em vez de “jogos sob regras” (STOKER, 2018, p. 20). A dependência de poder aceita a ideia de que as intenções nem sempre correspondem aos

resultados, pois não há controle sobre o comportamento do agente, apenas informações parciais. A divulgação pode ter resultados ambíguos, processados por ações oportunistas, levando ao aumento de complexidade e incertezas para lidar com a governança, por parte dos formuladores das políticas públicas (STOKER, 2018).

A quarta proposição, ao tratar de redes autogovernadas, evidencia o quanto um grupo informal, composto por atores autônomos de elite, assume o negócio de governo, com acesso a recursos institucionais e com domínio de poder no comando. A combinação desses atores, instituições, recursos, habilidades e propósitos em coalização, em longo prazo, culmina na formação de um regime. A construção desse regime se torna mais fluida em relação aos objetivos e às metas políticas em comum, enquanto apresenta dificuldades e desafios nas proposições mais radicais e socialmente inclusivas para governar sem governo. O dilema que surge nessa proposição é o *déficit* de responsabilidade em dois níveis: i) com os elementos constitutivos individuais da rede; e ii) aqueles excluídos de qualquer rede particular (STOKER, 2018, p. 21). A disfuncionalidade pode surgir por questões pessoais de satisfação, insatisfação ou interesse próprio sobre os arranjos da rede, ao mesmo tempo que o governo, embora não atuando com soberania sobre a rede, pode orientar de forma indireta e imperfeita para que a governança seja gerenciada (STOKER, 2018).

A quinta e última proposição de Stoker (2018) busca uma forma de governar mais “*light touch*” para harmonizar a liderança, as parcerias, a proteção e regulação do ambiente na promoção de oportunidades. Para Kooiman e Van Vliet (1993, p. 66), “as tarefas de governo em uma governança” são classificadas da seguinte forma: i) (de)composição e coordenação para definir a situação e identificar as partes interessadas; ii) colisão e direção para os resultados; e iii) integração e regulação para o gerenciamento ao sistema, de forma a evitar efeitos colaterais. Entretanto, existe, ainda, a possibilidade de falhas na governança pelo fracasso, emergindo a necessidade de reformular o governo de forma mais ampla, como uma instituição de tecido social e econômico, desafiando o *design* das nossas instituições públicas complexas e emergentes (STOKER, 2018).

Em análise, Peters (2018) critica as proposições de Stoker (2018), desdobrando-as em 10 pensamentos: i) Governança é direcionar; ii) O governo não deve ser esquecido; iii) Governança é teoria; iv) Convivendo com a ajuda de nossos amigos; v) Governança com adjetivos; vi) A sombra da hierarquia; vii) Governança e política; viii) A governança ocorre em vários lugares; ix) Governança pode ser vinho velho em garrafas novas, mas também algum vinho novo; e x) Talvez ele não tenha ido longe o suficiente? Esses pensamentos são defendidos

por Peters (2018) sob uma perspectiva de governo mais avançada, considerando as proposições de Stoker (2018) como muito estreitas e exclusivas, e que deixam de considerar alguns avanços da literatura de governança pós 1998.

O próprio Peters (2018) argumenta, ainda, que um pesquisador de governança precisa estar aberto a várias opções acerca de como a governança está sendo direcionada e de como pode ser mudada, diante das proposições de Stoker (2018) e dos seus dez pensamentos, por meio de uma gama de misturas, e híbridas entre si (proposições e pensamentos). Assim, ainda segundo Peters (2018, p. 12), “para avançar no estudo da governança, especialmente em todas as suas muitas e variadas formas, precisamos pensar sobre esses movimentos e os mecanismos disponíveis para mudança”. Por exemplo, no caso de falha do Estado, quem pode ocupar esse lugar? Atores sociais, igrejas, ONGs (Organizações não governamentais), agentes de mercado? Ou vice-versa, no sentido de que o Estado poderia ocupar um lugar que inicialmente não é dele?

Nesse sentido, Peters (2018) menciona, que para avançar nos estudos de governança é preciso que os pesquisadores estejam abertos para uma mudança, ao mesmo tempo que suas críticas ao estudo de Stoker (2018) engessam completamente qualquer movimento de mudança, por trazer definições deterministas, universalistas e colonizantes. O autor desconsidera os distintos contextos cultural, social, político, econômico, como se houvesse apenas uma verdade absoluta sob a sua ótica. Por exemplo, no Brasil, como um país colonizado e até mesmo multicultural, as experiências empíricas que poderiam trazer à tona, inicialmente os dilemas apontados por Stoker (2018), por conta de uma estrutura governamental que é complexa e emergente não seriam consideradas.

No Brasil, alguns estudos empíricos foram realizados e indicam que os mecanismos de governança pública são propostos por meio de uma estrutura obrigatória, e são recomendáveis pelos órgãos regulamentadores, para uma gestão pública pautada nos princípios de governança, transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas, responsabilização, participação e transparência (CAMILO; MANENTI; YAMAGUCHI, 2018; SILVA; SENNA; JÚNIOR, 2014). Contudo, outras pesquisas observam que os gestores e/ou agentes públicos não estão cumprindo os mecanismos de governança, uma vez que eles não têm atenção dirigida para o rol de orientações estabelecidas, frustrando, desse modo, as expectativas sociais pela falha de comunicação nas informações relevantes aos cidadãos (CAMILO; MANENTI; YAMAGUCHI, 2018; VESPERMANN; TAVEIRA; PENHA, 2019). No entanto, existem pesquisas, em outro sentido, apontando que os gestores e/ou agentes públicos são capazes de produzir resultados mensuráveis, a partir dos processos de gestão por valorizarem a

transparência, a publicidade, o controle e a responsabilidade para uma governança corporativa. Sobre essas pesquisas, ressalta-se que elas podem não estarem, ainda, efetuando, de maneira intensa, a publicação, ou que podem não estar retratando, de forma fidedigna, a realidade (COSTA; LEAL; NASCIMENTO; MENDONÇA; GUERRA, 2018; CORREIO; CORREIO, 2019).

Nesse sentido, torna-se emergente revelar o conhecimento (oculto), a partir de uma governança multinível (SAUERBRONN, 2017), com a complexidade das relações entre os diferentes níveis (global, nacional e local) (SILVA; MARTINS; CKAGNAZAROFF, 2013), como uma rede de cooperação, que informe: “i) as lógicas concorrentes moldadas em processos que promovem a construção de significados e formas de ação; ii) a construção ou manutenção de mecanismos e instrumentos de gestão das coordenações e das interdependências entre esses atores; e iii) a repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados” (SAUERBRONN, 2017, p. 157). Dado que, pela compreensão de que a governança pública emerge com os pressupostos da economia, acerca de um novo modelo regulatório, que visa fortalecer a relação entre o papel do Estado, mercado e sociedade, é possível identificar as fragilidades do conjunto de ideias neoliberais (DIAS; CARIO, 2014), tornando, entretanto, questionável: “quais problemas são resolvidos pela governança pública? E quais não são?” (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 492).

3.1.1) PRESTAÇÃO DE CONTAS E RESPONSABILIDADE (*ACCOUNTABILITY*)

A prestação de contas e a responsabilidade (*accountability*) constituem um dos princípios do guia de governança pública e da contabilidade aplicada ao setor público (CASA CIVIL, 2018; CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE – CFC, 2016), são identificadas, nas proposições apresentadas por Stoker (2018) e no estudo de Messner (2009), como uma dificuldade para o indivíduo dar conta de si. Dessa forma, esses princípios foram utilizados como ponto de partida para o alcance do objetivo proposto neste estudo, não se excluindo a possibilidade de emergirem em outros caminhos no tempo.

O termo *accountability* é muito difundido, internacionalmente, pela literatura (ABRUCCIO; LOUREIRO, 2005; HUDSON, 2017), constituindo um campo vasto de dimensões no setor público, como, por exemplo: i) *accountability* profissional (SMITH, 1981; ROMZEK; DUBNICK, 1987; SINCLAIR, 1995); ii) *accountability* política (ROMZEK; DUBNICK, 1987; SINCLAIR, 1995; BEHN, 1998); iii) *accountability* vertical (O’DONNELL, 1998; SCHMITTER, 2007); iv) *accountability* horizontal (O’DONNELL, 1998; SCHMITTER, 2007); v) *accountability* democrática (BEHN, 1998; ABRUCCIO; LOUREIRO, 2005); e vi)

accountability cidadã (GREILING; GRÜB, 2015; MEIJER; SCHILLEMANS, 2009; HUDSON, 2017); vii) *accountability* dialógica (SMYTH, 2012; FERREIRA, 2020); entre outros.

A *accountability* profissional requer tanto capacitação técnica por parte do agente público, pela responsabilização das suas ações perante a sociedade, quanto um bom relacionamento interpessoal com os indivíduos envolvidos, para que essas ações ocorram. Já, a *accountability* política identifica a representatividade que o administrador público tem para reforçar a sua relação e reputação, como governo, com os cidadãos, como um fator elementar para a gestão pública (SMITH, 1981; ROMZEK; DUBNICK, 1987; SINCLAIR, 1995; BEHN, 1998; BUSUIOC; LODGE, 2016).

A *accountability* vertical é conhecida como a responsabilidade “de baixo para cima”, dado que é exercida pelos cidadãos por meio da democracia eleitoral, com a colaboração da mídia independente. Por sua vez, a *accountability* horizontal é compreendida como uma responsabilidade “entre pares”, visto que a fiscalização da prestação de contas e responsabilidade é exercida entre as entidades governamentais (O’DONNELL, 1998; SCHMITTER, 2007; DUBNICK, 2002; FOX, 2000).

A *accountability* democrática parte da compreensão de que os governantes são responsáveis por seus cidadãos, ao mesmo tempo que presume uma eficácia normativa democrática (BEHN, 1998; ABRUCCIO; LOUREIRO, 2005). Nesse sentido, a *accountability* cidadã compreende que são os próprios cidadãos, como indivíduos críticos e clientes consumidores, que cobram a responsabilidade dos seus governantes (MEIJER; SCHILLEMANS 2009; HUDSON, 2017; GREILING; GRÜB, 2015).

Já a *accountability* dialógica, segundo Smyth (2012), é aplicada com uma linguagem que se enraíza na realidade social, cheia de tensão e estratificada, interagindo com o ambiente sócio-histórico concreto, que pode ser utilizada na contabilidade pública como uma forma de simplificar o discurso, como, por exemplo, a linguagem a respeito do orçamento público com múltiplas áreas, inclusive com a própria sociedade, na busca de aproximar a teoria da prática vivida nos territórios, como no caso da assistência social (FERREIRA, 2020).

Dessa forma, observa-se que é a complexidade das distintas dimensões de *accountability* que pode ser perversa ao gestor e/ou agente público, justamente pelo confronto do “eu responsável” (MESSNER, 2009). Ou seja, será que esse indivíduo compreende o sentir e pensar em ser responsável consigo ou com os outros? E, ainda, será que compreende e/ou tem conhecimento de que é possível mudar e/ou transformar o ambiente em que vive?

Nessa mesma linha, Koppell (2005) já destacava as patologias de *accountability*, identificando cinco categorias não excludentes entre si:

- i) transparência como valor básico que a administração tem para explicar suas ações, permitindo acesso ao público, à imprensa e a demais grupos de interesse;
- ii) sujeição na culpabilidade ou recompensa aos funcionários públicos pelas malfeitorias e/ou benfeitorias realizadas;
- iii) controle por parte dos funcionários públicos em busca de um consenso para implementação das políticas públicas;
- iv) responsabilidade, limitando os burocratas e as organizações por meio das leis, regras e normas sobre suas ações; e
- v) responsividade na capacidade de respostas por parte da administração sobre o cumprimento da sua demanda.

Nessas categorias, é possível identificar as múltiplas posições, com as quais os gestores públicos devem lidar, acerca de um projeto compreendido como neoliberal, simultaneamente com o democratizante. Por exemplo, em cada categoria existe uma perversidade instalada para o gestor público e a possibilidade de “enquadramento”. É possível que essa perversidade esteja alinhada também à ideia da reputação desse agente público, por conta da sua identidade perante “o que importa” para as organizações, ou até mesmo a perversidade já esteja no próprio ambiente e pode ser sentida (MESSNER, 2009; BUSUIOC; LODGE, 2016).

Sendo assim, busquei traçar, nesta seção, como a governança pública chegou até aqui, marcada por uma origem histórica colonial e universal, que desconsiderou, de forma acontextual toda a memória de um povo. Ao mesmo tempo, busquei demonstrar que esses normativos, ainda que colonialistas, serviram de base para proporcionar uma forma de escapar do filantropismo e do patrimonialismo que detinha o domínio da política da assistência social, para avançar a um processo democratizante que garantisse direitos aos cidadãos, ou não, como passo a descrever na seção seguinte.

3.2) GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A assistência social brasileira tem sua origem histórica descrita como uma “não política”, pautada na desigualdade social e na dominação econômica, como uma “benesse” (COUTO, 2015, p. 665-8) da filantropia de grupos privados e religiosos, enraizada na “matriz, apoiada pelo favor do clientelismo, mandonismo, desprofissionalização” (DEGENSZAJN; COUTO; MARTINELLI; CHIACHIO, 2011, p. 4). Nesse sentido, ela precisou desafiar um debate contemporâneo sobre o contexto histórico acerca do caráter moralista, individualista,

anticlassista, clientelista, de caridade ou ações pontuais, com uma revolução paradigmática em três níveis: i) acúmulo de conhecimento de longo prazo que detectou as anomalias no funcionamento da política; ii) cenário de redemocratização onde se processaram os conflitos acerca do fazer política no qual o peso das ideias importava; e iii) força das ideias críticas se deu em paralelo com o desenvolvimento de outros movimentos sociais de natureza semelhante ao movimento sanitarista, e se constituiu em modelo de ação aliado ao bloco democratizante (PAPADÓPULOS, 2005; COUTO, 2015; MDSCF, 2005; SOARES; CUNHA, 2016).

E foi nesse movimento de lutas sociais, abandonando o voluntarismo privado e particular, que a política pública de assistência social, a partir do texto Constitucional de 1998, passou a ser garantida como um “direito” do cidadão e um “dever” do Estado. A Carta Magna assegurou os direitos sociais e humanos aos cidadãos, ao estabelecer, também aos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), a responsabilidade da gestão e dos arranjos para a implementação e o compartilhamento da dessa política pública (BRASIL, 1988):

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
 I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
 III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
 V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1998).

Seguindo o direito assegurado pelo texto constitucional, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) regulamentou os direitos e definiu que a gestão das ações no âmbito da assistência social fosse organizada, de forma descentralizada e participativa, pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Desse modo, são observadas as normas expedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), os princípios e as diretrizes estabelecidos por esta legislação, com os seguintes objetivos:

Art. 6º [...]
 I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;
 II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C;
 III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;
 IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;
 V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;
 VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e
 VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos (BRASIL, 1993).

Mantendo a direção no sentido da organização da Assistência Social, em 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em conjunto com a Secretaria Nacional de Assistência Social implantaram a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Com essas medidas, a assistência social passou a ser estabelecida, no Brasil, com uma estrutura legal e normativa de compromisso do Estado com a Sociedade, por meio de definições, de princípios e de diretrizes, pautadas na “negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social” (MDSCF, 2005, p. 13).

Embora, a gestão seja descentralizada por parte dos entes federados, o artigo 11º da LOAS menciona que a esfera federal coordenará as normas gerais, de forma articulada, para os demais entes federativos, que deverão desenvolver as normas e a forma de execução sob sua gestão. Logo, cabe aos gestores e/ou agentes públicos o controle dos benefícios da prestação continuada, dos benefícios eventuais, e demais serviços, programas de assistência social, dos projetos de enfrentamento da pobreza; assim como, do financiamento da assistência social por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (BRASIL, 1993).

Dessa forma, o sistema de gestão descentralizado proposto pela LOAS oferece, de algum modo, autonomia aos entes, ao mesmo tempo que divide a responsabilidade e o cofinanciamento entre as esferas de governo e a sociedade civil. Nessa direção, a PNAS aborda tanto a gestão, como o conceito e a base para, enfim, definir o SUAS como uma “regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais” (MDSCF, 2005, p. 39). Essa regulação fortalece a LOAS no sentido de organizar os elementos para a execução da PNAS, de forma inovadora e criativa na sua implementação, gestão, monitoramento, avaliação e informação.

A PNAS está pautada com os elementos essenciais para a “normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas” (MDSCF, 2005, p. 39), tais como:

- a) Matricialidade Sociofamiliar – ressignificação da estrutura familiar em termos de direitos sociais a serem assegurados pelo Estado Democrático, para a proteção social, promovendo cuidados e proteção aos indivíduos, como sujeitos de direito;
- b) Descentralização Político-Administrativa e Territorialização – construção de um conjunto de ações territoriais, para oportunizar condições e acesso na promoção e

inclusão social, ou na melhoria da qualidade de vida, de acordo com os recortes locais;

- c) Novas Bases para a Relação entre o Estado e a Sociedade Civil – a Constituição Federal (BRASIL, 1988, artigo 204) destacou a participação da Sociedade Civil na execução dos programas, por meio das entidades beneficentes e de assistência social, como também na participação da formulação e no controle das ações em todos os níveis;
- d) Financiamento – é constitucionalmente previsto pela seguridade social com a participação da sociedade de forma direta e indireta, pelos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante contribuições sociais por parte dos empregadores e dos trabalhadores, assim como, pela receita de concursos prognósticos e pela importação de bens ou serviços do exterior;
- e) Controle Social – é um instrumento de efetivação da participação popular advindo da Constituição Federal, para a gestão político-administrativo-financeira e técnico-operativa de caráter democrático e descentralizado. Contudo, existe um grande desafio da participação efetiva dos usuários nos conselhos de assistência social;
- f) Política de Recursos Humanos – é um desafio de trabalhar com recursos humanos em um contexto de compromisso com a assistência social como política pública. Assim, é pertinente uma qualificação dos recursos humanos com maior capacidade de gestão dos operadores desta política;
- g) A Informação, o Monitoramento e a Avaliação – a política de assistência social deve ser pautada na criação de sistemas de informação com integração das bases de dados do SUAS, como interesse para o campo socioassistencial, inclusive, na definição de indicadores específicos da política.

Já, a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) tem o objetivo de ampliar a regulação da PNAS, com conceito e definição de estratégias, princípios e diretrizes para a operacionalização da política de assistência social. Assim, ela aborda os tipos e níveis de gestão do SUAS em relação às três esferas federativas, estabelecendo: i) gestão dos Municípios (inicial, básica, plena, municípios não habilitados); ii) gestão do Distrito Federal; iii) gestão dos Estados; iv) gestão da União; e vi) condições de habilitação e desabilitação dos Municípios (MDSCF, 2005). Traçadas as competências para cada ente federativo, a NOB/SUAS estabelece, ainda, os instrumentos de gestão, como: i) plano de assistência social; ii) orçamento da assistência social; iii) gestão da informação, monitoramento e avaliação; e iv) relatório anual

de gestão. Nesse sentido, destaca que cabe a cada uma das esferas efetivar a gestão financeira por meio do financiamento (MDSCF, 2005).

Vale destacar que a NOB/SUAS de 2005 foi revogada pela NOB/SUAS de 2012, por meio da Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012, pactuada pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT). A publicação da nova NOB/SUAS considerou os avanços conquistados nos últimos oito anos de implantação do SUAS e a priorização das políticas sociais no país, promovendo a adoção de um modelo de desenvolvimento econômico com atenção às populações em situação de pobreza, vulnerabilidade e risco pessoal e social que entrou definitivamente na agenda pública brasileira.

Conforme essas referidas regulamentações, para efetivar a gestão da Assistência Social, em 2006, o CNAS aprovou a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), apresentando diretrizes para orientar a ação dos gestores e trabalhadores em geral, que lidam com os desafios para a implementação do SUAS, das três esferas de governo. Nesta norma, constam disposições sobre: i) princípios e diretrizes nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS; ii) princípios éticos para os trabalhadores da assistência social; iii) equipes de referência; iv) diretrizes para a política nacional de capacitação; v) diretrizes nacionais para os planos de carreira, cargos e salários – PCCS; vi) diretrizes para as entidades e organizações de assistência social; vii) diretrizes para o cofinanciamento da gestão do trabalho; viii) responsabilidades e atribuições do gestor federal, dos gestores estaduais, do gestor do Distrito Federal e dos gestores municipais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS; ix) organização de cadastro nacional de trabalhadores do SUAS – Módulo CADSUAS; e x) controle social da gestão do trabalho no âmbito do SUAS (FERREIRA, 2011; FERREIRA, 2020).

Especificamente sobre as equipes de referência, destaca-se que elas são constituídas por servidores efetivos, responsáveis pelo tipo de atendimento e pelas aquisições que devem ser garantidas aos usuários, desde a proteção social básica até a especial, compreendida como de média e alta complexidade. O desenvolvimento das funções essenciais na gestão do SUAS, em cada esfera federativa, é fundamental para a garantia de um quadro de referência, que pode ser apreciado por meio de um recorte da esfera municipal, conforme se expõe no Quadro 2.

Quadro 2- Referência das funções essenciais da gestão das esferas municipal.

Gestão	Funções Essenciais
Gestão	Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social
	Coordenação da Proteção Social Básica
	Coordenação da Proteção Social Especial
	Planejamento e Orçamento
	Gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social

Municipal	Gerenciamento dos Sistemas de Informação
	Monitoramento e Controle da Execução dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios
	Monitoramento e Controle da Rede Socioassistencial
	Gestão do Trabalho
	Apoio às Instâncias de Deliberação

Fonte: Adaptado de Ferreira (2011, p. 37)

Observando o Quadro 2, é possível identificar como pode atuar a gestão, no âmbito municipal, como, por exemplo, o município do Rio de Janeiro, campo do projeto desta tese, que implantou, em 2018, um Plano Municipal de Assistência Social (RIO DE JANEIRO, 2018), constituindo um instrumento de gestão para consolidar as informações situacionais e estruturais das diferentes regiões abarcadas pela cidade. Nesse plano, percebe-se a complexidade com que os gestores e/ou agentes públicos da SMAS/RJ se deparam ante as diferentes concepções e políticas na sua gestão.

Para melhor visualização, na Figura 8, a seguir, espelha-se a estrutura dos setores da até então SMAS/RJ e as suas relações.

Figura 8 –Território e a proteção social – SMAS/RJ



Fonte: RIO DE JANEIRO (2018, p. 50)

Como pode se observar na Figura 8, os gestores necessitam desenvolver uma política de gestão pública da assistência social no Rio de Janeiro, com o monitoramento, a avaliação e a informação, conforme estabelecido na NOB-RH/SUAS, como um projeto democratizante.

Desse modo, ao mesmo tempo, é otimizada a relação entre os recursos disponíveis, com a prestação de contas e a responsabilidade, o monitoramento e as necessidades emergenciais e territoriais de amparo ao usuário:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I — descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II — participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela EC 42/2003) (BRASIL, 1988).

Verifica-se, pois, que a própria Constituição Federal, ao prever os direitos assistenciais (BRASIL, 1988, Art. 203º), estabelece, concomitantemente, um conjunto de regras e normas a ser executado pelos diferentes níveis de governo, para a formulação da política pública e o controle dos recursos necessários para essa política (BRASIL, 1988, Art. 204). Ou seja, são políticas estabelecidas sob a execução de uma estrutura gerencialista e tecnicista, advindas do setor privado, pautada em um projeto neoliberal.

Cabe ressaltar que, em 2018, a política pública de assistência social comemorou 30 anos de presença no texto constitucional, ficando manifestos, por óbvio, alguns avanços normativos quanto ao reconhecimento de um direito, e de toda a trajetória desses serviços, pautada na gestão para o desenvolvimento dessa política e, conseqüentemente, para a redução da desigualdade social. Nesse sentido, o Boletim nº 26, de 2019, elaborado pelo IPEA, apontava avanços normativos e ampliação do compromisso das três esferas, acerca de equipamentos públicos, de recursos humanos e financeiros, como também dos instrumentos de coordenação intergovernamentais para o enfrentamento das diferentes situações de vulnerabilidade e violação de direitos. Contudo, em sua análise, o boletim indicava preocupação quanto aos gastos como reflexo das políticas de austeridade fiscal, colocando em risco a consolidação do processo de conformação da responsabilidade pública. Inclusive, alertava que os gastos para os próximos anos seriam insuficientes para sustentar e proteger a política de assistência social, fazendo-se necessário um debate público, como um desafio central para o avanço desse campo pela redução da exclusão social no país (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA, 2019).

Durante esse período, algumas pesquisas foram desenvolvidas acerca da assistência social que podem corroborar as exposições do IPEA. Cavalcante e Ribeiro (2012) e Sátyro e Cunha (2018) avaliaram que a implementação do SUAS, nos quatro primeiros anos (2005-2009), nos municípios brasileiros, teve um efeito positivo, tanto acerca dos princípios e finalidades, quanto das responsabilidades da gestão compartilhada. Entretanto, segundo estudo de Cronemberger e Teixeira (2012), é possível perceber que as mudanças estruturais pelo fenômeno da modernização capitalista, fragiliza a renda, a proteção ao trabalho, a previdência e a inclusão social, em face da presença do modelo neoliberal, que afeta a classe trabalhadora, atingida por um conjunto de metamorfoses e mutações que evidenciam a vulnerabilidade da família, e acabam desestruturando o conceito amplo de família como uma política pública.

Prates (2013), por sua vez, identifica a descentralização política e administrativa da assistência social sendo implementada nos demais entes por meio do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Nesse sentido, são necessários: “i) o financiamento de recursos como parte fundamental para garantia dos direitos sociais; ii) uma gestão pautada na política de recursos humanos, como forma de valorizar o trabalhador dessa política; iii) a matricialidade sociofamiliar como uma tendência do ideário neoliberal; iv) a participação popular como um desafio a ser enfrentado; e v) a informação, monitoramento e avaliação como fundamentais na gestão da política” (PRATES, 2013, p. 13).

Com a descentralização da política, é possível observar um diagnóstico da capacidade institucional dos estados sob três **dimensões**: **i) financeira**, por conta de uma diversificação ao priorizar os gastos, como, por exemplo, uma acentuada diferença no valor da despesa estadual por família de baixa renda; **ii) administrativa**, pela falta de priorização dos serviços socioassistenciais, como também pela excessiva heterogeneidade no corpo técnico entre os Estados; e **iii) política**, pela fragilidade na capacidade de influenciar as decisões governamentais (SILVA, 2015). Por outro lado, em relação aos municípios, quando estes aderiram ao Programa Bolsa Família (PBF), por exemplo, passaram a constituir suas estruturas burocráticas para gerir a transferência de renda e ofertar serviços socioassistenciais (SÁTYRO; CUNHA, 2018). Nesse sentido, considerando que “é no município que as condições concretas se colocam para a vivência da cidadania; é nele que se estabelecem as relações de pertencimento, a construção de projetos coletivos, o enfrentamento da desigualdade” (CAMOLESI, 2013, p. 83).

Sobre a **dimensão financeira** da política da assistência social, observa-se que ela adentrou no tempo histórico pela lógica da inserção do país no projeto neoliberal, que se fazia presente, com os pressupostos de privatização (SILVA, 2015; PEREIRA; TASSIGNY; BIZARRIA, 2017), internacionalização da economia (CAMOLESI, 2013; BURITI, 2017), terceirização de uma mistura idiossincrática entre o setor público e privado, desproteção social, sucateamento dos serviços sociais e recentralização, essencialmente por conta do tratamento fiscal, como uma volta ao passado por meio das ações de filantropia e caridade (BURITI, 2017; MENDONÇA; MEDEIROS; ARAÚJO, 2019; IPEA, 2019). Um exemplo referente à gestão dos recursos financeiros do SUAS são as emendas parlamentares dos processos orçamentários, considerando que os gestores não detêm uma boa percepção em relação às suas próprias discricionariedades e acabam, por vezes, destinando boa parte das emendas às entidades privadas, da mesma forma que desconhecem quem é o beneficiário final (DELGADO; BRITO; SAGASTUME; MORAES, 2017).

Quanto à **dimensão administrativa**, ela é composta por um corpo técnico muito heterogêneo (SILVA, 2015), formado por servidores que, geralmente, demonstram “baixo interesse em obter informações” (FÉLIX; SILVA, 2009, p. 32). Afirma-se isso com base em dois fatores: i) dificuldade de acesso; e ii) pouco conhecimento de temas relacionados à fonte de custeio e aplicação dos recursos (FÉLIX; SILVA, 2009). Nesse caso, os servidores acabam se sujeitando a uma flexibilização do capitalismo, ao mesmo tempo que se satisfazem com uma liberdade relativa, provocando, assim, precariedade no trabalho e “séria insegurança, com desorientação e perda do sentido de identidade, por vezes acompanhada de um senso de não cidadania que, por sua vez, refletirá na linha de ações e práticas que desempenharão” (CORRÊA; MARTINS; SNOEIJER; SILVA, 2018, p. 47).

A precarização do trabalho na assistência social tem como reflexo um corpo técnico formado por trabalhadores contratados, regulamentados, voluntariados, cooperativados, empreendedores. Isso pode se refletir, também, pela ocultação aos novos modos de gestão e (auto)exploração do trabalho, por conta do aumento da flexibilização de vínculos e direitos, a partir de uma perspectiva interdisciplinar com situações multifacetadas (SOUZA; MOREIRA, 2013). Uma vez que os profissionais da assistência social vivem “sobre o dilema da dicotomia entre: projeto profissional e o estatuto assalariado” (SOUZA; MOREIRA, 2013, p. 12), ao reconhecerem que podem oferecer um bom trabalho ao empoderamento familiar, mas as condições de trabalho configuram-se como entraves para as demandas na assistência social, eles acabam se posicionando ou assumindo um papel de articulador entre as questões sociais e

gerenciais (RAMOS; KOTZLO; GONÇALVES; NONATO JÚNIOR, 2015). Essa gestão de trabalho do agente social recai em “diversas dimensões de precariedade vivenciadas no mundo do trabalho” (BURITI, 2017, p. 15). Ou seja, o profissional contemporâneo, para direcionar o seu agir profissional, deve dominar três dimensões: i) ético-política; ii) teórico-metodológica; e iii) técnico-operativa (BURITI, 2017). Essas dimensões talvez possam se relacionar com o “eu responsável” de Messner (2009), como, por exemplo: o “eu opaco” com a “ético-política” será que eu esclareço tudo que vivencio acerca do comprometimento ético e político com a parcela marginalizada da sociedade? (MESSNER, 2009).

A gestão do trabalho no âmbito do SUAS, no entanto, deve ser indissociável entre o exercício das atribuições de funções, as prerrogativas das condições para a realização do trabalho, as dinâmicas institucionais e o grau das regulações e normativos jurídico, político e cultural, como uma forma contínua (PEREIRA; BIZARRIA; TASSIGNY, 2019). Quando um gestor conhece profundamente os normativos, ele acaba sendo menos flexível, gerando conflitos constantes com as entidades, podendo chegar até ao prefeito regional. Nesse caso, o profissional acaba também garantindo o seu cargo, mesmo diante dos conflitos criados (LOTTA; PEREIRA; BICHIR, 2018). Nessa direção, Lotta, Pereira e Bichir (2018), em estudo investigativo, identificaram que os supervisores de dois CRAS da região de São Paulo realizavam duas funções: i) atendimento direto à população; e ii) supervisão técnica dos serviços, obtendo narrativas como: “não consigo só ficar atrás da mesa, preciso sair, conhecer o território, ir até as famílias que mal sabem seus direitos...”; e “precisamos sempre aprender sobre as mudanças de normativos para poder ensinar ao restante da equipe” (p. 304). Tal situação configura uma simbiose pautada pelos normativos e por um consenso em que o Estado não é mais o único ator de política, dado que os arranjos de governanças estão cada vez mais complexos (LOTTA; PEREIRA; BICHIR, 2018). Essas narrativas contribuem para que se defenda a existência de um pensamento de fronteira como crítica aos “fundamentalismos, sejam eles hegemônicos ou marginais” (GROSFOGUEL, 2008, p. 117), corroborando nosso argumento de que não existe apenas uma tradição epistêmica como verdade e universalidade na política de assistência social.

Por seu turno, em análise realizada nos conselhos nacionais de saúde e de assistência social a respeito do conceito de repertórios de interação¹, observa-se uma diferença de poder

¹ “Os repertórios de interação englobam uma diversidade de rotinas utilizadas pelas organizações da sociedade civil e movimentos sociais, compartilhadas e aprendidas criativa e culturalmente” (ALMEIDA; VIEIRA; KASHIWAKURA, 2020, p. 145)

entre governo e sociedade no uso vasto da comunicação, podendo ser identificada em quatro tipos de repertórios comuns:

protestos e ação direta (para abrir, restabelecer ou como parte do ciclo de negociação); participação institucionalizada (como arenas deliberativas); política de proximidade (negociações diretas com os tomadores de decisão); e a ocupação de cargos na burocracia (quando atores da sociedade civil ocupam posições dentro do governo) (ALMEIDA; VIEIRA; KASHIWAKURA, 2020, p. 145).

Cabe destacar que o repertório de protesto não é identificado na assistência social da mesma forma como é utilizado pelo conselho da saúde, devido até por um laço histórico na criação de cada conselho (ALMEIDA; VIEIRA; KASHIWAKURA, 2020). Talvez, essa falta do repertório de protesto, seja configurada pela diversidade de consciência política ou pela participação dos representantes da sociedade civil, composta por três tipos de atores: i) representantes de trabalhadores da área (com sentimento de justiça e injustiça e de eficácia política); ii) representantes de usuários (com sentimento de identidade coletiva, eficácia política e justiça e injustiça); e iii) representantes de entidades (com sentimentos de identidade coletiva, eficácia política e interesses coletivos e antagônicos (DAU; PALASSI; SILVA, 2019).

Por fim, a **dimensão política**, a última mencionada por Silva (2015), é identificada como uma autonomia decisória ao aspecto político, de tal modo que a reação conservadora tenta esvaziar o conteúdo de mudança proposto pelo SUAS, aproveitando a crescente burocratização, como uma técnica neutra para tratar os cidadãos como clientes, de forma centralizada, afastando-os da política e levando-os a despolitização e ao debate extremamente técnico. Desse modo, impõe-se “uma oposição entre técnica e politização para desqualificar e esvaziar esta última” (COELHO, 2014, p. 100). Logo, um dos principais entraves para a participação democrática e o controle social é, justamente, a demasiada burocratização dos procedimentos deliberativos, assim como a ausência de alguns segmentos no processo decisório, e a ausência de usuários na composição do colegiado para a formulação da política pública da assistência social com a realidade da população (ROCHA; ARAÚJO; DIAS, 2015). Surgem, nesse sentido, muitas dificuldades na operacionalização dos programas, não sendo suficiente elaborar o projeto e ter empenho na ação, uma vez que é preliminar que a população reconheça seus direitos, se envolva de modo a ter acesso aos programas de forma efetiva nos processos (SANTIAGO; GRAMACHO; DAZZANI, 2013).

A política (de assistência social) em tempos contemporâneos, com a inserção do projeto neoliberal, trouxe mudanças na relação entre o Estado e a sociedade, por meio de um processo de “contrarreforma do Estado” (BURITI, 2017, p. 7), em uma posição mais colonial de tradição e conservação, distinta dos ideais de igualdade (ALMEIDA; CARVALHO, 2017). Sendo

assim, os indivíduos em território de vulnerabilidade estão envolvidos nas circunstâncias, ante um contexto da assistência social, vivenciando os riscos e ressentindo a falta de acesso aos serviços básicos, que impactam diretamente as possibilidades para o seu desenvolvimento humano. Dessa forma, é comum, na literatura da assistência social, a identificação de uma perspectiva que seja inclusiva dos indivíduos “invisíveis”, sob uma visão social protetiva, equitativa e emancipatória, considerando três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e a família (PIZZIO; SILVA, 2016). Nesse sentido, para que seja possível essa inclusão, é preciso retomar os ideais estabelecidos pela Constituição e que foram “perdidos pelo assalto” por conta das regulamentações posteriores, sendo que o futuro pertence a uma sociedade que ainda virá (CAMOLESI, 2013).

Esse futuro tem um desafio a ser enfrentado na gestão da política pública da assistência social, qual seja: acessar a informação, e participar do monitoramento e da avaliação (CAMOLESI, 2013; IPEA, 2019; PRATES, 2013). Nesse caso, deve-se considerar, inclusive, que os controles de análise das ações sociais ficam restritos aos controles físicos, uma vez que os controles de alocação de custos/recursos ficam prejudicados, seja por falta de comprometimento e/ou conhecimento dos indivíduos que estão envolvidos no processo, seja porque “as etapas de planejamento, execução, mensuração e controle são realizadas por setores isolados e não específicos” (BEUREN; TAMANINI, 2009, p. 24).

Posto isso, para que os atores dessa política conheçam as aplicações dos recursos, instrumentos eficientes de controle e tenham o conhecimento acerca das vantagens em manter esses controles, a contabilidade poderia ser utilizada de forma suficiente (LIMA; PEREIRA, 2004). Considerando as dificuldades e a falta de conhecimento acerca da contabilidade, as entidades de assistência social podem não produzir as informações e os dados necessários aos programas, assim como a prestação de contas aos órgãos competentes, impossibilitando os registros, a mensuração e a evidenciação dos valores, montantes e do resultado apurado para a entidade aplicar a gratuidade (GIOLLO; BÓSIO, 2006). Segundo Oliveira, Carvalho e Corrêa (2013), a contabilidade é uma importante ferramenta, extremamente útil ao setor público para garantir a efetividade da governança e governabilidade, de modo a modificar o meio, e por ele ser modificada.

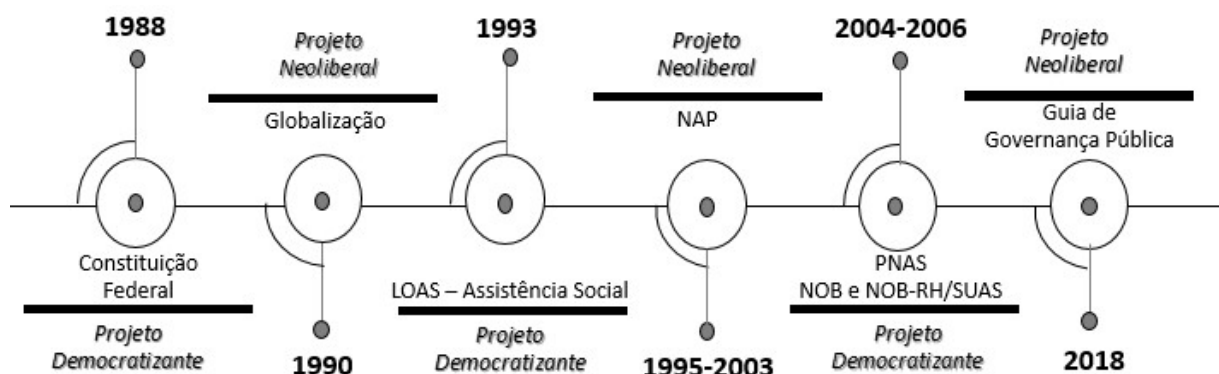
Observa-se, desse modo, um movimento social de mudança de mundo, quanto aos modelos de governança, já implantados, ou não, no contexto brasileiro, a partir de uma influência internacional. Compreende-se, com isso, que esses normativos trazem implicações para a prática, por meio das ações humanas dos atores (gestores e/ou agentes públicos) para

lidar com as questões complexas locais, que acabam sendo desconhecidas ou não vistas, como, por exemplo, na política de assistência social. Logo, entende-se que há um hibridismo (BHABHA, 1984; SPIVAK, 2010) em relação ao conhecimento anterior, que, de certo modo, traz restrição às influências do contexto euro-americano, como também uma perversidade instalada, desde logo, ao gestor e/ou agente público para lidar com posições antagônicas e dicotômicas dos projetos democratizante e neoliberal (DAGNINO, 2004). Dessa forma, é preciso entender como decolonizar esse conhecimento e possibilitar uma libertação e/ou transformação, para um conhecimento que faça sentido e que por ele seja possível de conviver, como, por exemplo, com a política da assistência social.

3.3) CONFLUÊNCIA PERVERSA E PENSAMENTO DE FRONTEIRA

A confluência perversa resulta de uma crise discursiva, marcada por uma disputa político-cultural e pelo deslocamento de sentido acerca da noção de: sociedade civil; participação e cidadania (DAGNINO, 2004). A implementação, no Brasil, das regulamentações antes descritas, constitui, em parte, um projeto neoliberal e democratizante, como um neodesenvolvimentismo (MACIEL, 2019), conforme demonstrado na Figura 9:

Figura 9 - Linha do tempo dos projetos democratizante e neoliberal



Fonte: elaborada pela autora

É possível observar, pelo exposto na Figura 9, que é a noção desses sentidos que é perversa, uma vez que essa noção pode levar o indivíduo a uma linguagem homogênea pelo discurso comum e acabar obscurecendo distintos significados. Surge, então, um dilema, e o indivíduo, quando o percebe, passa a se questionar sobre “o seu próprio papel político: o que estamos fazendo aqui? Que projeto estamos fortalecendo? Não ganharíamos mais com outro tipo de estratégia, que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, ao invés de atuar junto com o Estado?” (DAGNINO, 2004, p. 143).

Ou seja, na construção de cada projeto, existe uma perversidade que direciona o indivíduo, involuntariamente, para uma situação dicotômica. Por exemplo, no projeto

democratizante, existe um processo de: i) alargamento democrático com ampliação da participação social e expansão da cidadania, marcado com as eleições livres e a reorganização partidária pelo restabelecimento da democracia formal; e ii) aprofundamento da democracia, marcado pela relação entre o Estado e a sociedade civil, na aposta de haver uma ação conjunta, trazendo como consequência o confronto e o antagonismo, em que a sociedade se tornou o ponto central para a criação de espaços públicos e de poder do Estado (DAGNINO, 2004).

Desse mesmo modo, a implementação do projeto neoliberal, nos anos 90, gerou um encolhimento do Estado e, conseqüentemente, uma isenção do seu papel de garantidor de direitos, fazendo com que ocorresse uma transferência de suas responsabilidades para a Sociedade, como uma forma participativa. Observa-se, assim, que o indivíduo, como um Ser social, ora luta pelos seus direitos na ponta do projeto democratizante, ora atua ao lado do Estado no compartilhamento das ações, responsabilidade e até mesmo do poder, na criação de espaços públicos diante do projeto neoliberal, que é o que gera a perversidade, pela distorção involuntária dos sentidos (DAGNINO, 2004).

A distorção involuntária de sentidos tem como origem a ação humana e pode, ao final, ter um resultado de perversidade, com sentido contraposto quando o indivíduo é atraído pela reação que pode ser causada pelos reacionários. Hirschman (2019) compreende que a perversidade produz um efeito oposto, de forma involuntária, sobre as ações previstas pelos atores humanos. Exemplo disso é quando se desenvolve uma ação para aumentar o salário-mínimo, como uma preocupação de assistência social, e acaba que essa ação provoca uma reação involuntária pela redução de emprego, causando um efeito ao extremo oposto. Assim, “o efeito perverso é um caso especial e extremo de consequência involuntária” (HIRSCHMAN, 2019, p. 46).

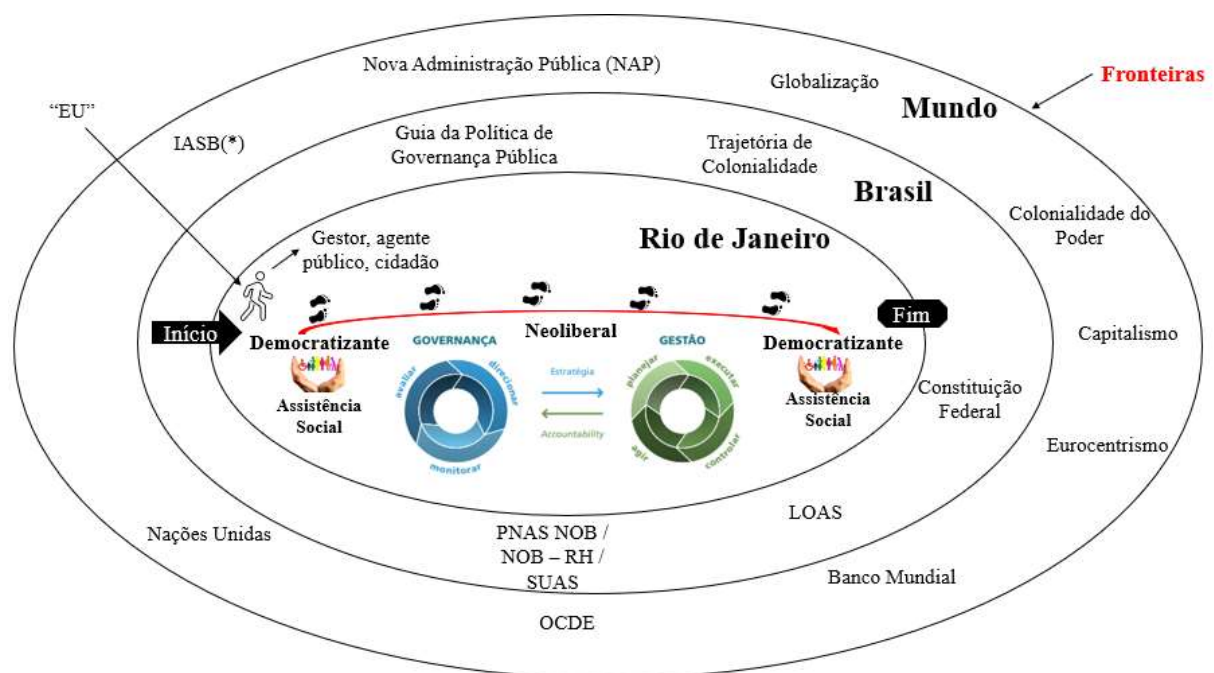
Uma opção vislumbrada nesta tese é utilizar o pensamento de fronteira, pela sua capacidade de produzir uma redefinição/subsunção da cidadania, da democracia, dos direitos humanos, da humanidade, das relações econômicas que são impostas pela modernidade (GROSFOGUEL, 2008). Dessa forma, compreende-se que a criação de terceiros espaços permite retratar realidades complexas e ambivalentes das distintas visões de mundo, que acabam se misturando e ainda são definidas como espaços que exprimem uma dualidade, híbrida e binária (SEREMANI; CLEGG, 2016; WOONS; WEIER, 2017). Assim, esse dualismo, inicialmente identificado entre os projetos neoliberal e democratizante, pode ter um espaço de tolerância epistemológica, como uma rota de fuga, para dar voz aos atores

considerados como subalternos e colonizados acerca do presente estudo (SEREMANI; CLEGG, 2016).

O pensamento de fronteira é considerado uma consciência centralizada na dualidade e vulnerabilidade, por meio de como construímos os corpos de conhecimento político, econômico, gênero, entre outros (WOONS; WEIER, 2017). Essa perspectiva epistêmica busca uma resposta crítica aos fundamentalistas hegemônicos ou marginais, influenciados pelo eurocentrismo, segundo o qual existe apenas uma realidade, uma verdade, uma tradição e uma universalidade (GROSFOGUEL, 2008).

Sendo assim, é nessa ação e reação dos efeitos da confluência perversa que esta tese se alicerça e se problematiza, vislumbrando uma ruptura das fronteiras aos pensamentos hegemônicos com a criação de um terceiro espaço, que seja capaz de alterar o dualismo existente (dentro/fora; nacional/estrangeiro) entre os gestores e/ou agentes, os quais têm a responsabilidade da prestação de contas no âmbito da SMAS/RJ. A Figura 10 permite visualizar a problematização discutida neste estudo.

Figura 10 – Território e as influências das fronteiras com a centralidade no “eu”.



(*) O IASB (*International Accounting Standards Board*) é um órgão independente internacional, emissor de normas contábeis, e que tem por objetivo desenvolver, com base em princípios claramente articulados, um conjunto único de normas de contabilidade de alta qualidade, compreensíveis, exequíveis e aceitáveis globalmente.

Fonte: Elaborada pela autora.

Observando a Figura 10, verifica-se que o gestor e/ou agente público é um indivíduo social, agindo, na sua ação como agente público, como um Ser central desta tese. Desse modo, identificamos que estamos em um território colonial que abraçou as influências, por quebra de

fronteira, dos organismos internacionais em relação à governança pública. Nesse sentido, para dar conta em atender ao usuário da política pública da assistência social, de alguma forma esse indivíduo é colocado para caminhar, transitar e/ou ficar à margem das estruturas colonialistas da governança que coexistem nesse território, é fato! Ou seja, não há como atender ao usuário sem acessar, de alguma forma, os recursos que são controlados, mesmo que sejam para “inglês ver”, gerenciados pelos modelos coloniais. Logo, como forma de sobreviver e atravessar essas “amarras” é preciso também lidar, de alguma forma, com o neoliberalismo, lidando com o efeito da perversidade das influências vindas das bordas/fronteiras nacionais e internacionais.

3.4) CONTABILIDADE E DECOLONIALIDADE²

Assim como os pesquisadores decoloniais aqui referenciados, considera-se, nesta tese, que o legado colonialista da contabilidade a utiliza como um mecanismo de registro, divulgação e distribuição/concentração da riqueza, na expansão colonial europeia do século XVI, na América Latina e, posteriormente, na América do Norte, África e Ásia.

Historicamente, no Brasil, assim como em toda a América Latina, a contabilidade e a tributação deram suporte às “transações relacionadas à escravidão”, nos séculos XVIII e XIX, por meio de “registro de impostos, listas de estoque, contratos de aluguel, apólices de seguro e recibos” (RODRIGUES; CRAIG; SCHMIDT; SANTOS, 2015). Silva, Vasconcelos e Lira (2020) analisaram as inscrições contábeis, referentes do “fundo de emancipação”, revelando que funcionaram como “aparatos de governamentalidade” na transição da escravidão para as relações de trabalho assalariado, com vantagens para ex-proprietários de escravos.

No Rio de Janeiro, a Escola de Comércio foi repensada tanto como parte da identidade de Portugal, a fim de facilitar a criação de um novo polo, como por meio da utilização da escrituração de duplos e outras tecnologias, para consolidar uma imagem hegemônica do Império português (ARAÚJO; RODRIGUES; CRAIG, 2017). A contabilidade desempenhou um papel significativo no processo de modernização eurocêntrica, também durante a transição da economia agrária para a industrial, no século XIX. No final do século XX, a influência na contabilidade, inicialmente da Escola Italiana, mudou para uma influência óbvia do pensamento norte-americano (RODRIGUES; SCHMIDT; SANTOS; FONSECA, 2011).

Em Trinidad e Tobago, uma ex-colônia britânica, o trabalho de Annisette (2000) ilustrou a influência da colonialidade na contabilidade por meio da certificação de profissionais

² Parte desta seção é oriunda do trabalho realizado pela autora desta tese, durante o curso do doutorado, mais especificamente após sua qualificação, fruto da publicação, em inglês: “Decolonial Studies, Non-Extractive Methods, and Participatory Action Research in Accounting” pela RAC, em 2022, em parceria com Fernanda Sauerbronn e Michael Thiollent.

contábeis. A elite contábil local se esforçava para minar qualquer projeto contábil nacionalista, com o objetivo de perpetuar o imperialismo. No Caribe, Bakre (2014) verificou como a estrutura do imperialismo refletiu o colonialismo e as pressões externas da globalização, dificultando a integração da contabilidade regional.

Segundo Davie (2000), a expansão do imperialismo no Pacífico Sul revela como a contabilidade se envolveu na produção de conhecimento formal do cálculo, imposto por processos elitistas de dominação e controle, por meio de cálculos e explicações contábeis. Neu, Everett e Rahaman (2009) estudaram as organizações internacionais, analisando como elas usaram a contabilidade para modernizar as práticas governamentais no México, fazendo com que essas organizações se tornassem parte dessa geografia.

Alawattage e Wickramasinghe (2009), adotando como exemplo as plantações do Ceilão do atual Sri Lanka, abordaram, em estudo, a influência colonial britânica no desenvolvimento local de estruturas híbridas de controle e responsabilidade, que formavam um “resultado combinado de mecanismos políticos e administrativos feudais e imperiais” (p. 701). Nesse sentido, a contabilidade estruturou um sistema de dívidas e juros, envolvendo trabalhadores e empregadores, caracterizado como um sistema perverso de trabalho forçado, abolido, oficialmente, apenas em 1976, pela Lei do Sistema de Trabalho Escravo (Abolição).

Na África, o trabalho de Lassou, Hopper, Tsamenyi e Murinde (2019) revelou variedades de neocolonialismo por meio da contabilidade em Gana e Benin, por exemplo. No estudo, os autores argumentam que, apesar de não serem agentes monolíticos, “as antigas potências coloniais ainda influenciam a contabilidade através de sistemas monetários, instituições financeiras internacionais, assessores políticos, associações contábeis do Norte e neo-patrimonialismo” (p. 1). Ou seja, enquanto a abordagem francesa é percebida como “neocolonialismo coercitivo” devido aos assessores franceses exercerem o controle direto, os britânicos impõem um “neocolonialismo suave”, baseado em contabilidade e infraestrutura, também influenciado pelos EUA.

Assim como verificado em Oakes e Oakes (2016), outros estudos também indicaram que o colonialismo corrompe, destrói e prejudica a capacidade de crítica e a resistência aos conteúdos e às formas de contabilidade, confinando-o ao seu papel de instrumento do poder dominante a serviço do capitalismo financeiro global (GODOWSKI; NÈGRE; VERDIER, 2020). No entanto, ressalva-se que a contabilidade “como prática social comunicativa” é simultaneamente emancipatória e repressiva (GALHOFER; HASLAM, 2019, p. 7). Um

contexto social plural é importante, embora não seja isento de sistemas de cálculo ou preconceitos e não resolva problemas de neutralidade (OAKES; OAKES, 2016).

Possibilidades, para além das teorias contábeis convencionais, são ilustradas pela literatura contábil crítica. Assim, a contabilidade já havia apontado para a necessidade de ativismo contábil e de responsabilização (SHENKIN; COULSON, 2007), e para o desenvolvimento de posturas intelectuais coletivas (COOPER; COULSON, 2014). Desse modo, estudos empíricos resultaram em novos modos de pensar-fazer, tornando-se mais dialógicos, emancipatórios e híbridos (GODOWSKI; NÈGRE; VERDIER, 2020; HUSSAIN; LIU; MILLER, 2020), devendo se reconhecer que a contabilidade tem o poder de negligenciar, suprimir ou hegemonizar o conhecimento subalterno (SAUERBRONN; AYRES; LOURENÇO, 2017). Do mesmo modo, é pertinente problematizar a falta de visões de mundo diferentes sobre “gerencialismos” e o silenciamento, na América Latina, sobre este campo, no contexto da crise em curso das políticas e discursos neoliberais, considerando um forte compromisso com as questões interculturais, de diversidade e ecletismo (IBARRA-COLADO, 2006; FARIA; IBARRA-COLADO; GUEDES, 2010).

Uma perspectiva contábil emancipatória foi transformada nas últimas décadas. Refletindo a influência do pensamento pós-estruturalista, pós-moderno e pós-marxista, a contabilidade se afastou de dicotomias rígidas e princípios revolucionários na teorização crítica, rumo a projetos progressistas radicais (GALHOFER; HASLAM, 2019). Pesquisadores contábeis críticos e transformadores têm ampliado suas investigações sobre as possibilidades de emancipação sociopolítica dos indivíduos em direção a um novo mundo, um mundo real, baseado na participação social coletiva em favor de grupos marginalizados e oprimidos (CÉLÉRIER; BOTEY, 2015).

Ao transpor as tradições ontoepistemológicas para o domínio dos métodos, a pesquisa contábil pode transcender as práticas convencionais, desafiando a centralidade das ideias e os métodos euro-americanos, com a possibilidade da contabilidade emancipatória por meio de métodos empíricos (CINTRA; HASLAM; SAUERBRONN, 2022). Tal crítica deve considerar como a “natureza eternamente otimista, mas perpetuamente falida” (p. 179) das técnicas contábeis de governança (e de pesquisa) tem sido usada em contextos coloniais para controlar e evitar a resistência popular (NEU; HEINCKE, 2004).

Desse modo, a abordagem decolonial proposta nesta tese se alinha com as proposições de Sauerbronn et al. (2017; 2021), como possibilidade de pesquisa qualitativa que desafia a trajetória colonialista da contabilidade, no Brasil e em outros países à margem do capitalismo.

Nesse sentido, buscou-se aproximar a contabilidade de abordagens naturalistas, que incorporem vozes plurais, engajadas em re-existir e resistir ao colonialismo ocidental (MOTA-NETO, 2018).

Anibal Quijano e Michael Ennis (2000) descrevem a colonialidade do poder, do ser e do saber como uma imposição da ideia de dominação pelas nações colonizadoras, argumentando que essa imposição foi decisiva para a constituição do Estado-nação como o conhecemos, baseado em um modelo de poder global de capitalismo (colonial/moderno) sob a influência do eurocentrismo. A partir do século XVI, os impérios europeus (Portugal, Espanha, Inglaterra e França) forjaram esse novo modo de poder sustentado por dois eixos fundamentais: (i) a ideia de 'raça', fazendo com que alguns indivíduos (africanos e originários, povos colonizados) fossem tratados como inferiores aos demais (brancos, colonizadores); e (ii) a ideia de 'trabalho', forjada por uma estrutura de controle sobre recursos e produtos, oriundos da escravidão; e por uma servidão, baseada no capital e no mercado mundial (QUIJANO; ENNIS, 2000).

Segundo Quijano e Ennis (2000), o capitalismo atual está relacionado ao surgimento das relações comerciais nos séculos XV ou XVI, ao redor do sul das penínsulas ibérica e italiana, como um elemento financeiro e contábil. Com a “criação” da América, o capitalismo ganhou articulação estrutural, baseada no controle do trabalho, dos recursos e dos produtos, servindo para elaborar o novo modelo global de poder. Desde então, tornou-se inevitavelmente um projeto colonial/moderno e eurocêntrico. Seu projeto de modernização está relacionado a uma “visão estereotipada no capitalismo em que 'novidade' ou 'inovação' é identificada com 'desenvolvimento' ou 'progresso'” (HOLLIDAY, 2018).

Após a instituição da América, a Europa tornou-se o centro do capitalismo global, ao controlar o mercado mundial e impor o domínio colonial sobre todas as regiões geográficas e populações, incorporando, assim, seu sistema e modelo de potências mundiais (QUIJANO; ENNIS, 2000). A partir do século XVI, a noção de superioridade/inferioridade social, cultural e racial e a ideia de dominante/dominado tornaram-se universais e serviram como critérios para classificar e subalternizar diversas populações. A América (seguida por outros países fora dela) foi colonizada sob todas as formas de controle e poder, sendo que a exploração do trabalho e os pactos de distribuição ao mercado mundial tiveram influências eurocêtricas (GONZALEZ, 1988).

O eurocentrismo também surgiu como uma nova forma de produção sistemática de conhecimento, a qual tornou-se globalmente hegemônica, seguindo o mesmo caminho da

burguesia europeia. A Europa Ocidental tornou-se o centro de um sistema mundial moderno, de modo que os intelectuais à margem começaram a imitar as características, atitude comum a todos os dominadores coloniais e imperialistas das “receitas prontas” (MOTA-NETO, 2018, p.8). Assim, o etnocentrismo foi forjado e difundido para distintas regiões, a partir de uma lógica categórica, dicotômica, hierárquica, que é central ao pensamento moderno e capitalista – também sobre raça, gênero e sexualidade (LUGONES, 2010; BALLESTRIN, 2017).

A perspectiva do conhecimento eurocêntrico e a colonialidade do poder têm alguns dualismos interdependentes, como: capital/pré-capital, Europa/não Europa, primitivo/civilizado, tradicional/moderno. Tais dualismos também contêm um evolucionismo linear e unidirecional e uma realocação distorcida-temporal, com base no eurocentrismo, que naturaliza as diferenças culturais por alteridade, racialização e gênero com uma deslocalização distorcida-temporal dos não europeus no passado (QUIJANO; ENNIS, 2000; LUGONES, 2010; BALLESTRIN, 2017).

A história eurocêntrica está baseada em dois mitos fundadores: i) a história da civilização humana, a partir de um estado natural que culminou na Europa; e ii) uma visão diferente da Europa e não Europa acerca das diferenças raciais, e não como consequência de uma história de poder, que carrega feridas e humilhações das memórias da colonialidade. Mignolo (2007a) argumenta que o colonialismo é perverso ao garantir que um indivíduo oprimido esvazie seu cérebro de todas as formas de conteúdo, distorcendo, desfigurando e destruindo o pensamento local/original. Consequentemente, o eurocentrismo envolve a disseminação do modelo de poder da colonialidade por um aspecto cognitivo inferior e primitivo (QUIJANO; ENNIS, 2000).

A epistemologia decolonial é uma proposta de contrariar o colonialismo com uma visão da vida humana, ressignificando e reescrevendo a referência ontoepistemológica do conhecimento sobre os “planos de existir, poder e pensar” (MOTA-NETO, 2018, p. 12). Assim, a epistemologia exterioriza uma história colonial, que lida com recusas legais e relações de poder internas e externas, que moldaram o desenho global de um mundo moderno/colonial (MIGNOLO; WALSH, 2018). Como componente das lutas locais(trans), dos movimentos e das ações de resistência, o decolonial é consciência e ação, que levam ao desligamento das promessas de modernidade e das condições desumanas, instaladas pelo colonialismo (MIGNOLO, 2007a; WALSH, 2007).

A decolonialidade, enfim, subverte o conteúdo moderno/colonial a partir da mente humana, desnaturalizando o conhecimento eurocêntrico (MOTA-NETO, 2018), num processo

que envolve a libertação, por si só, do “conceito racional de emancipação”, substituindo-o por um esforço de desvinculação da matriz de poder colonial (MIGNOLO, 2007a). E essa desconexão é uma iniciativa dos oprimidos/colonizados, embora, eventualmente, inclua os colonizadores, uma vez que os efeitos da libertação desconectam ambos, por meio da experiência de uma nova pedagogia, que traz mudança social (FREIRE, 1987; HOLLIDAY, 2018).

O projeto de desvinculação envolve o reconhecimento racional da “colonialidade do poder” por meio de duas vertentes simultâneas. A primeira é analítica: abre o conceito de colonialidade para a reconstrução e restituição de histórias silenciadas, subjetividades reprimidas; saberes e linguagens subordinados pela totalidade retratada sob a modernidade e a racionalidade. A segunda vertente é programática: refere-se a ações de “distanciamento” com indivíduos e grupos em contextos coloniais. A intersecção dessas duas vertentes (analítica e programática) afasta-se da abordagem pós-colonial, permitindo uma mudança epistêmica decolonial (MIGNOLO, 2007a).

Nesse sentido, no entanto, Mignolo (2007b) alertava que o “leitor moderno ou pós-moderno sensível” pode pensar que a proposta de desconexão decolonial pretende substituir o modelo neoliberal dominante ou sua alternativa utópica predominante (o sistema socialista-comunista). Segundo Mignolo, o pensamento decolonial não tem essa intenção — como quadro pluriversal, que rejeita esses dois resumos universais. O projeto decolonial direciona indivíduos e grupos para uma visão da vida humana que não depende de uma imposição estruturada e forçada do ideal da sociedade (SANTOS, 2019). A decolonialidade é entendida como um projeto de *rethinking* e *delinking* que altera os termos da conversa, não apenas seu conteúdo, para desnaturalizar terminologias e conceitos (BUTLER, 2005; MIGNOLO, 2007a).

Desse modo, considera-se, neste estudo, a decolonialidade do “conhecimento” como uma sequência natural, em que: se o conhecimento do indivíduo pode ser colonizado, esse mesmo conhecimento pode ser decolonizado (MIGNOLO, 2007a), ao mesmo tempo que pode ser repensado a partir do *rethinking* de Butler (2005), para não mais voltar ao que era antes e nem ser como é hoje, em busca da mudança dos termos da conversa e utilizar um misto que caiba no contexto do tempo e do espaço e que faça sentido para determinados grupos.

Abdalla e Faria (2017) propõem a alternativa decolonial como uma coconstrução da agenda de gestão, fundamental para rearticular mecanismos e estruturas que saberes e práticas decoloniais questionam há pelo menos, cinco séculos. Além disso, na geopolítica do conhecimento em semiperiferias emergentes e nas lutas sociais (MISOCZKY; CAMARA,

2020), a governança é vista como uma forma de repensar estrategicamente, por exemplo, organizações familiares (FARIA; WANDERLEY, 2013) ou cooperativas, movimentos agroecológicos e populares (SAUERBRONN et al., 2021). As organizações não seguem modelos genéricos, neutros e supostamente universais; elas devem capturar a dinâmica de mudança de cocriação de sua realidade local imediata (COUTO; HONORATO; SILVA, 2019).

Paralelamente, Couto, Palhares e Carrieri (2020) estudaram a noção de corrupção organizacional pela lente de Enrique Dussel, que a justifica como o desejo de superar as injustiças individuais por um dever ético de servir ao coletivo. Messner (2009), em seu estudo, menciona que o nosso relacionamento com os outros, ou seja, nossa obrigação moral com os outros, vem antes de qualquer sentido ontológico de uma identidade distinta e autônoma consigo mesmo. Silva, André, Wanderley e Bauer (2020), por sua vez, analisaram as influências eurocêntricas nos estudos organizacionais, a partir da perspectiva de Josué de Castro e da colonialidade do poder, do ser e do saber. De forma semelhante, Rodrigues e Hemais (2020) analisaram, historicamente, o Sistema Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária. No campo acadêmico, Bizarria et al. (2020), avaliando a decolonialidade epistêmica, a consideraram como uma possibilidade de diversidade cultural na gestão universitária, em relação à pluralidade do conhecimento.

Na educação contábil, por seu turno, Mendes, Fonseca e Sauerbronn (2020) analisaram, por meio de uma lente decolonial, aspectos da ideologia neoliberal nos capítulos que tratam dos princípios contábeis, no livro “Contabilidade Introdutória”, escrito por docentes da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo e amplamente utilizado em diversos cursos de formação básica no Brasil. Após a análise, Mendes, Fonseca e Sauerbronn (2020) apontaram a necessidade de uma política contábil educacional que desafie os cálculos e as técnicas tradicionais, reconhecendo o papel da contabilidade como uma linguagem com gramática e estrutura próprias, que garantem a reprodução das práticas neoliberais no Brasil.

Os estudos contábeis, de acordo com Sauerbronn et al. (2021), têm demonstrado crescente interesse em desafiar o colonialismo ainda que vários estudos continuem empregando arcabouços teóricos pós-modernos/pós-estruturalistas – alguns deles recorrendo a autores pós-coloniais apenas em abordagens analíticas. Nenhum desses estudos, porém, desenvolve abordagens programáticas decoloniais em contabilidade. Nesse sentido, Sauerbronn et al. (2021) argumentam que essa abordagem criaria possibilidades sociais e políticas, permitindo que a (re)existência de “outros” pensamentos e ações se tornasse uma ferramenta estratégica na luta contra a inexistência, a existência dominada e a desumanização (WALSH, 2007).

Essa proposta se alinha com o que propõe Grosfoguel (2012), que se esquia de estabelecer um essencialismo antiocidental, o qual, no seu entendimento, produz uma inversão binária da lógica eurocêntrica, resultando em reproduzir algumas das variantes dos “fundamentalismos do terceiro mundo” (religiosos e/ou nacionalistas). Ainda na perspectiva de Grosfoguel (2012), “aqui estão cosmologias de fronteira e estratégias alternativas de deslocamento em face do fundamentalismo eurocêntrico (cristão, sionista etc.) e do fundamentalismo do terceiro mundo (sejam islâmicos ou não)”; as chamadas “epistemologias de fronteira, ou o que Enrique Dussel chamou de transmodernidade” (GROSFOGUEL, 2012, p. 351). Grosfoguel (2008) identifica, assim, três aspectos importantes a serem observados, afirmando que: 1) uma perspectiva epistêmica decolonial exige um cânone de pensamento mais amplo do que o ocidental; 2) uma perspectiva decolonial verdadeiramente universal não pode se basear em um abstrato universal; e 3) a decolonialidade do conhecimento exige levar a sério a perspectiva/cosmologia/visões de pensadores críticos do Sul Global, por seus pensamentos a partir de corpos e lugares étnico-raciais/sexuais subalternizados.

Torna-se possível, desse modo, a reconstrução de uma nova sociedade, que seja capaz de criar um terceiro espaço, que permita se compreender a inclusão das vozes silenciadas e que retrate as realidades complexas, ambivalentes, as quais, muitas vezes, são híbridas por conta do mundo que se mistura (SEREMANI; CLEGG, 2016). Desse modo, a decolonialidade na contabilidade pode acontecer por meio de atividades participativas, que descolonizem saberes, mentes e corpos (MIGNOLO, 2007a). A relação entre os participantes pode proporcionar integração e superar a dicotomia entre teoria e prática, sujeito e objeto (FALS-BORDA, 1978, 2009) de outras abordagens programáticas (COUTO; HONORATO; SILVA, 2019). Esse é o caso, por exemplo, do conceito de *Sentipensar*³, que pode ajudar a compreender a personificação da “confluência perversa” com os participantes e problematizar as formas estruturadas de praticar a governança e seus princípios, propondo novos modos de pensar e agir (GÓMEZ, 2019). Do mesmo modo, pode ser considerada, também, a expressão, cunhada por Santos (2019, *corazonar*⁴, que advém das lutas dos oprimidos, mesmo que estejam em uma posição gerencial, por apenas estarem no meio e que, de certa forma, também são “encurralados”.

³ *Sentipensar* é uma expressão dos pescadores e afrodisíacos colombianos, que significa agir com o coração, usando a cabeça; constitui um léxico afetivo de povos que conecta experiências e linguagens em uma gramática do futuro, questionando a separação nítida entre emoção e razão (GÓMEZ, 2019).

⁴ *Corazonar* é aquecer o raciocínio com sentimentos advindos de engajamentos pessoais em lutas oprimidas (SANTOS, 2019).

Segundo Santos (2019), uma vez que os indivíduos sintam uma desconfiança e uma compreensão da sua existência nesse território, que carrega uma violência imperial, como forma de exteriorizar as vozes e as lutas sociais para desnaturalizar conhecimentos, conceitos e terminologias hegemônicos, eles ficam sujeitos ao *corazonar*. E assim, é preciso que tomem consciência desse processo decolonial e que sejam capazes de se afastar, se deslocar e se ver nesse território, por meio das suas vivências ontológicas, como capaz de ter a sua voz ouvida, visível e contada (KIM, 2008), a fim de ressignificar a sua trajetória de vida futura. Nesse sentido, Butler (2005) propõe um *rethinking*, como uma consequência do mundo contemporâneo, sempre que se questionar:

‘Quem posso ser para mim?’, devo perguntar também ‘que lugar há para um “eu” no regime discursivo em que eu vivo?’ E ‘que modos de atenção ao “eu” foram estabelecidos como aqueles nos quais eu poderia me envolver?’ Não estou obrigado a formas estabelecidas de formação do sujeito ou, na verdade, a convenções estabelecidas para me relacionar comigo mesmo, mas estou preso à sociabilidade de qualquer uma dessas relações possíveis (BUTLER, 2005, p. 114).

O mal-estar da sociedade contemporânea reifica, fragmenta e comercializa o ser humano por meio da educação bancária, com consequências desumanizadoras na constituição das subjetividades (FREIRE, 1987). O conhecimento cognitivo é materializado, corporificado em corpos concretos, coletivos ou individuais, isto é: o “corpo materializa o individual e o social, sujeito a regimes normativos” (FERNANDES; BARBOSA, 2016, pp. 71-74).

Segundo Santos (2019), as epistemologias do Sul se interessam por três tipos de corpos: (i) o moribundo, que é o corpo do fim provisório da luta; (ii) o sofredor, que sobrevive e persevera na luta apesar da dor e do sofrimento; e (iii) o jubiloso, que se regozija com prazer, festa, riso, dança, canto, erotismo, em celebração da alegria do corpo. Faz sentido a compreensão dos corpos, nas ciências sociais, como uma forma de afastamento da universalização dos conhecimentos que a modernidade abissal produz e reproduz. E, assim, compreendendo que o conhecimento é corporizado, tem-se a consciência de que, por meio dos sentidos desses corpos, a experiência é possível, mas também pode ser perverso, quando se obtém: i) visão profunda; ii) escuta profunda; iii) som do ininteligível; iv) olfato, paladar e tato profundos (SANTOS, 2019; GROSGOUEL, 2008).

Logo, *sentir-pensar* faz parte de uma mudança de mundo, e interligam-se pela mente humana (QUIJANO; ENNIS, 2000). Assim, por essa capacidade e razão identifica-se a pesquisa-ação como a metodologia adequada para esta tese, na produção de conhecimento “com” as participantes. Os corpos tornam-se o *locus* da universalização do conhecimento que

a modernidade abismal da pedagogia contábil e gerencial produz e reproduz em larga escala (SINCLAIR, 2005).

A contribuição dos Movimentos de Educação Popular (HOLLIDAY, 2018) para a decolonialidade da mente está relacionada à ética humana, reconhecendo-se várias tensões e contradições historicamente vivenciadas e profundamente ligadas ao sentido da vida. Ressalta-se, nesse sentido, que educação como postura política (não como instrução) torna-se um dos “fatores essenciais para a conquista de um mundo mais humano onde todos possam viver mais humanamente (e possam contribuir para que outros o façam)” ((HOLLIDAY, 2018, pp. 230-231).

Outra contribuição que vem do pensamento decolonial, especificado como feminista negro, e que, nesta tese, “atreve-se” a pegar “emprestado”, é a noção de “escrevivência” (escrever-viver), cunhada por Conceição Evaristo, para investigar e produzir conhecimento posicional (OLIVEIRA, 2009). Dentre vários recursos metodológicos, um deles é que a escrita utiliza a experiência do autor para viabilizar narrativas que se relacionam com a experiência coletiva (SOARES; MACHADO, 2017). Escrevivência se baseia em três elementos: corpo, condição e experiência, subvertendo a produção de conhecimento, a partir de experiências posicionadas, para produzir uma fissura artística na escrita científica. Por meio da escrita, pessoas submetidas a crises podem encontrar formas de superar contratempos e continuar existindo. A escrevivência é uma abordagem menos extrativista do que os métodos qualitativos tradicionais, como entrevistas e relatos externos do pesquisador ao fenômeno observado. O método de Evaristo se volta para a compreensão coletiva ao ter apenas um escritor (subalternizado/racializado/gênero), destacando a interseccionalidade de raça, gênero e colonialismo. Sendo assim, esse escritor estaria reconstruindo sujeitos e expressando esses sentimentos, essas sensações e esses pertencimentos “coletivos”, a partir de experiências de diferentes corpos e mentes (SOARES; MACHADO, 2017).

No entanto, como a escrevivência produz um saber diferente da ação programática decolonial, diferente da proposição desta tese, que visa construir para o conhecimento coletivo, trocando “ensinamentos e aprendizados” e participando de esforços para mudar/transformar um grupo, observa-se que ela, nesse caso, não se aplica. Escrevivência poderia ser colocada em prática dentro de um contexto social/organizacional como um passo preliminar, uma forma de liberação da mente/corpo que antecede o engajamento em uma coconstrução coletiva de ações e soluções baseadas na “minga epistêmica”.

É desse pensar que se manifesta o interesse acerca das ações coletivas coconstruídas e suas soluções por meio de engajamentos (FALS-BORDA, 1978, 2009; FREIRE, 1987). Nesse sentido, desenvolve-se esta tese a partir de uma metodologia não extrativista com a pesquisa-ação (SILVA; SAUERBRONN; THIOLENT, 2022), com uma posição de desobediência epistêmica de Mignolo (2007a), por reconhecer a existência de um conhecimento hegemônico enraizado na sociedade, ao propor uma “convergência de diferentes interesses”, por uma coexistência do pluralismo e dualidade: visível/invisível; direito/dever; objetivo/subjetivo; presente/ausente; eu/outro; individual/coletivo; legal/ilegal. Desse modo, aplica-se o conceito da imaginação epistemológica (FASANELLO; NUNES; PORTO, 2018; SANTOS, 2019) para coproduzir, com as participantes deste estudo, um conhecimento que pode ser materializado/corporizado, por meio, primeiro de um conhecimento artesanal, que cria técnicas com validade objetivas sem rejeitar os métodos já utilizados nas ciências sociais; e depois por estar aberta à desfamiliarização e ao inesperado às narrativas e significados que surgiram com os diálogos que foram realizados (SILVA; SAUERBRONN; THIOLENT, 2022).

Na América Latina – ou em histórias locais racializadas na “América” –, a contabilidade pode ser desvinculada ao promover a consciência da supremacia branca/patriarcal. Coberta por um véu colonialista e racializado, tal supremacia se transforma em questão de “racionalidade administrativa” (GONZALEZ, 1988, p. 71). A pesquisa-ação pode desafiar as reproduções imperialistas, que se impõem do universal (mundo) ao individual (região) – desconsiderando legados, histórias e experiências –, permitindo a libertação e o florescimento da mente para reconhecer/resgatar histórias e feridas da travessia continental (contemporânea).

Portanto, visões de mundo podem ser reconstruídas a partir de como as pessoas entendem o mundo e como elas o constroem e explicam, a partir de experiências e práticas. Tanto a pesquisa-ação quanto a pluriversalidade requerem consciência crítica como processos de autoinvestigação e autoaprendizagem, descrevendo as pessoas como humanistas radicais (LYKES; MALLONA, 2008). Habermas concebeu a estrutura universal da identidade mundial no conceito de mundo da vida, que se desdobra em: (i) cultura (a dimensão da semântica, da tradição e da coerência do conhecimento, “saber válido”); (ii) sociedade (a dimensão do espaço social, identidade de grupo, solidariedade); e (iii) pessoa (a dimensão do tempo histórico, história da vida individual e coletiva, identidades pessoais) (KEMMIS, 2008).

Uma pesquisa-ação engajada, deve-se ressaltar, não está isenta de críticas. Por um lado, o positivismo e as ciências sociais convencionais a veem longe do método “científico” e a

classificam indevidamente como “ativismo”. Por outro lado, o interpretativismo “radical” vê a pesquisa-ação como ingênua, uma vez que não entende que se comprometer com qualquer curso de ação é impossível, pois todo conhecimento é contingente e posicional. Tal argumento apenas justifica a própria inação do pesquisador: uma “perda de coragem no abismo da subjetividade sem fim” (GREENWOOD; LEWIN, 2005, p. 53). Resumindo, qualquer investigação básica vem da ação natural humana, incluindo a ação do pesquisador. Isso é consequência da pluralidade humana.

Enfim, compreende-se que a pesquisa-ação, como uma metodologia não-extrativista, é adequada à produção de conhecimento “com” participantes que, no caso desta tese, lidam, de alguma forma, com a governança mais consciente e engajada, alinhando-se com o *Sentipensar* (GÓMEZ, 2019; ESCOBAR, 2007; FALS-BORDA, 2009), com a Minga (PACARI, 2008), e com a desvinculação corporal das lutas coloniais (GONZALEZ, 1988). Além disso, permite trabalhar o conceito trazido por Freire (1992), de que é necessária uma pedagogia da esperança por meio de uma ação coletiva, consciente de um direito à liberdade.

4) PERCURSO DA TESE COM A METODOLOGIA NÃO EXTRATIVISTA⁵

A fim de esclarecer como esta tese se desdobrou, como ocorreu toda a ação nesta pesquisa e a sua trajetória, entendo necessário mencionar, aqui, que o caminho da pesquisa-ação foi percorrido como uma metodologia não extrativista, na busca de (re)situar os estudos das ciências contábeis, ao visar compreender o papel da contabilidade dentro das ciências sociais, com objetivo de lidar com os indivíduos como protagonistas desta pesquisa e não como objetos de estudo (SILVA; SAUERBRONN; THIOLENT, 2022). Esse posicionamento se dá por reconhecer que o termo “pesquisa” está intrinsecamente ligado ao imperialismo e ao colonialismo europeus (DENZIN; LINCOLN, 2005), assim como que as humanidades e as ciências sociais modernas fomentaram uma imaginação sobre o mundo social “subordinado” (o oriental, o negro, o indígena, o feminino, o camponês), “legitimando o poder imperial nos níveis econômico e político ao classificar e hierarquizar epistemologias e identidades (pessoal e coletivo) dos colonizadores e colonizados” (CASTRO-GÓMEZ, 2007, p. 20).

O não extrativismo é, portanto, uma “desobediência epistêmica” (MIGNOLO, 2007a), que visa exteriorizar a hegemonia do conhecimento até então enraizado na sociedade, pressupondo a existência de dois princípios elementares: (i) exclusão, invisibilidade e ausência; e (ii) identificação do “saber com” e não “saber sobre” (FASANELLO et al., 2018; Santos, 2019). Sob outro prisma, o não extrativismo trata de “aprender a ser” através da “consciência mestiça” – uma forma de abarcar pessoas e certas regiões do mundo que teriam “dificuldades em transformar suas ideias em ideias competitivas” (MIGNOLO, 2008, pp. 323 e 301). “Ser” e “ser” também se distinguem, o que explica as fraturas e os sentimentos existenciais, com deslocamentos de diferentes regiões do mundo, assumindo e revelando uma regionalidade, como no caso da tradução de idiomas (MIGNOLO, 2008).

Desse modo, adotar metodologias não extrativistas implica reconhecer que outros métodos trazem exclusão e invisibilidade a sujeitos cognitivos, com conhecimentos específicos (SANTOS, 2019; PACARI, 2008), o que torna esses outros métodos adequados ao pensamento decolonial (BALLESTRIM, 2017). Esse reconhecimento implica, ainda, reconhecer a urgência de uma sociedade pós-capitalista, pós-colonial, pós-patriarcal, que permita a emergência de “novos” saberes, visto que o sujeito/pesquisador qualitativo não deve ser neutro às

⁵ A parte inicial desta seção é oriunda do trabalho que esta autora realizou durante o curso do doutorado, mais especificamente após a qualificação, fruto da publicação em inglês: “Decolonial Studies, Non-Extractive Methods, and Participatory Action Research in Accounting” pela RAC, em 2022, em parceria com Fernanda Sauerbronn e Michael Thiollent.

investigações sociais (DENZIN, 2018). Enfim, pesquisadores críticos devem expandir o não extrativismo para o campo da contabilidade (LOURENÇO; SAUERBRONN, 2016; SAUERBRONN et al., 2021).

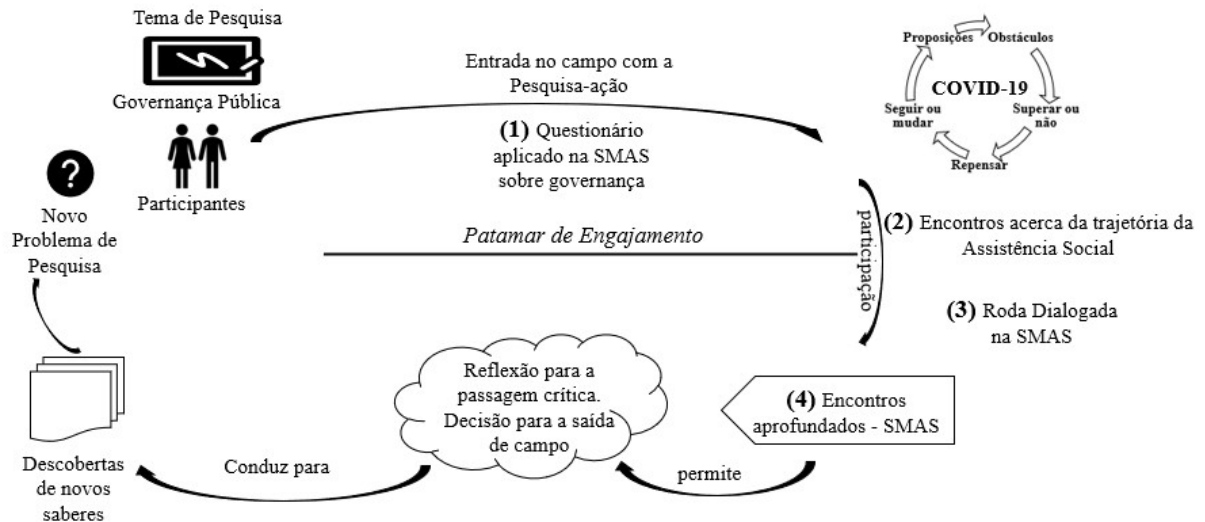
Assim, apresenta-se a pesquisa-ação sob uma perspectiva ontoepistêmica para atingir o objetivo do estudo proposto nesta tese, por considerarmos a existência de uma pluralidade de formas de conhecimento para além do conhecimento científico, como, por exemplo o pensamento pós-abissal, que compreende uma “inesgotável diversidade epistemológica do mundo” (SANTOS, 2007, p. 87). Nesse caso, reafirma-se que a problematização de conhecimento aqui defendida, ao invés do “saber-sobre” determinado objeto de pesquisa, como as ciências modernas abissais, tem por base o “saber-com” os indivíduos, que se baseia na cocriação de conhecimento entre sujeitos cognitivos (SANTOS, 2019).

Considerando que a produção de conhecimento envolvendo sujeitos constitui coprodução, cocriação, cooperação e corresponsabilidade quanto à natureza das relações sociais (MIGNOLO; WALSH, 2018) da mesma forma, as investigações participativas fortalecem o papel da construção do conhecimento, gerado a partir de vozes plurais, que emergem “dentro” do campo da pesquisa, “com” os participantes (FASANELLO et al., 2018; SANTOS, 2019; MOTA-NETO; STRECK, 2019). Se o subalterno não pode falar, também não o pode um intelectual [em seu nome], baseado em epistemes ocidentais (BALLESTRIN, 2013).

Segundo Mota-Neto e Streck (2019, p. 207), “emergir de uma pedagogia decolonial, capaz de resistir à subordinação dos saberes e experiências dos sujeitos sociais marginalizados pela modernidade/colonialidade” foi uma contribuição histórica da educação popular do legado de Paulo Freire e de Orlando Fals-Borda. O alinhamento de Freire e Fals-Borda com métodos não extrativistas surge como uma forma radical de mudar o ver, o viver e o estar no mundo (BARBOSA, 2018; PACARI, 2008; MOTA-NETO, 2018; MOTA-NETO; STRECK, 2019).

Dessa forma, o desenvolvimento desta pesquisa foi inspirado nos passos apontados por Checkland, Holwell (1998) e Dionne (2007), realizando uma pesquisa inclusiva que se desenvolveu paralela e cíclica, à medida que os acontecimentos da própria ação foram emergindo do campo, conforme ilustrado na Figura 11.

Figura 11 – Desenho do percurso da tese



Fonte: Adaptada de Checkland, Holwell (1998) e Dionne (2007).

Ante o primeiro passo da pesquisa, cabe mencionar que, para me afastar da figura de pesquisador, decidi me apresentar como participante deste estudo de modo a estabelecer uma aproximação com as demais participantes, bem como com o leitor. Desse modo, a minha está identificada como “orientadora” mesmo, e as demais participantes estão representadas por codinomes, escolhidos ou não por elas mesmas, como forma de garantir o sigilo por meio do Registro de Consentimento Livre e Esclarecido – RCLE (Apêndice A).

Nesse sentido, descrevo, de forma cronológica, as ações que foram realizadas, inclusive por conta da pandemia COVID-19, e que fez todo o sentido para nós, participantes desta tese, acerca da própria pesquisa-ação no seu tempo e no espaço, para, em seguida, descrever os resultados, observando os novos saberes que foram (co)produzidos a partir das dimensões teóricas.

Em maio de 2019, a gestora da SMAS/RJ (nomeada Ana) e a Coordenadora do PPGCC/UFRJ, nesse período minha orientadora de tese, acordaram um protocolo para autorização de pesquisas e projetos de extensão no âmbito da Secretaria. Dessa forma, iniciamos as conversas e a verificação da possibilidade de esta pesquisa ser desenvolvida na política pública da assistência social do Rio de Janeiro. Naquele momento, a problemática acerca da governança pública já emergia tanto da literatura (STOKER, 1998; 2018), quanto da prática, que já era sinalizada pela Ana, de modo que se considera esta fase como uma “fase exploratória” (LODI; THIOLLENT; SAUERBRONN, 2018, p. 63) e início do campo.

Assim, foi desenvolvido o projeto de tese pautado na governança pública para a discussão na disciplina de seminário de tese e para apresentação à gestora da SMAS/RJ, ao

mesmo tempo que a pesquisa era submetida à aprovação tanto pelo CEPE/UFRJ, quanto pela SMAS/RJ, êxito conseguido nas duas instituições, apenas em maio de 2020, período em que o país e o mundo já estavam sob os efeitos da pandemia COVID-19. Devo ressaltar, porém, que antes mesmo da aprovação pelo SMAS/RJ, desde de março/2020, eu mantinha contato constante com a gestora da SMAS/RJ, já considerando a ampliação do período do isolamento social, que ocorria também na cidade do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2020, 2020a, 2020b), atualizando-me, assim, de que não estavam sendo realizadas atividades presenciais e que havia uma nova gestora na área, de modo que achamos interessante conversar com a nova líder para pensarmos uma possível adequação metodológica.

Durante esse período, entre aguardar a agenda da nova gestora e que se ajustasse a instabilidade em relação ao convívio social e aos novos modos de trabalho, que estavam se adaptando para o remoto, manteve-se o projeto de tese com a pesquisa-ação, qualificado em outubro de 2020, tendo a Banca apontado como desafio a manutenção da metodologia da pesquisa-ação frente à pandemia mundial (COVID-19). Ao mesmo tempo, havia a compreensão de que seria válido trazer esse desafio à situação que seria vivenciada e o novo modo como o mundo se adaptava à prática de trabalhos a distância.

Como é de conhecimento geral, a realidade vivenciada no mundo, no ano de 2020, exigiu um período de isolamento social acima do esperado pelos indivíduos, com as medidas de enfrentamento à COVID-19 sendo adaptadas e liberadas aos poucos (RIO DE JANEIRO, 2021), de modo que um novo contato com o campo e o primeiro com a nova gestora, Patrícia, só ocorreram em março de 2021, um ano após o início da pandemia. Esse encontro foi realizado virtualmente, mediante a plataforma *google meet*, com a Ana e a Patrícia. Nessa direção, convencionamos que seria interessante criar um contato com os demais participantes da área, primeiro por meio de um questionário (Apêndice B), (Figura 11, item 1), para identificar que conhecimentos esses profissionais tinham acerca da governança pública, ajustada como sendo a temática a ser problematizada inicialmente. Nesse momento, já era possível identificar como seria a entrada em campo (Figura 11).

Cabe destacar que, diante do período da aplicação do questionário (março-junho/2021), das incertezas que a pandemia trazia em relação ao isolamento social e a uma possibilidade de não ter a continuidade da pesquisa na SMAS/RJ, eu e minha orientadora já estávamos preocupadas com as dimensões do que teria que ser ajustado, devido, inclusive, ao lapso temporal legal, que já perpassava um ano dos contatos iniciais com Ana (SMAS/RJ), restando pouco para fazer um ano da qualificação do estudo. Refletindo, vislumbrou-se a possibilidade

de uma mudança metodológica para a pesquisa, devido às incertezas que estavam, natural e incontrolavelmente, surgindo. Assim, como inicialmente, uma das questões abordadas aqui nesta tese era a problematização da governança pública no campo da assistência social, seria oportuna uma exploração mais aprofundada e real do território dessa política pública e o que poderia surgir dela a partir da teoria.

Desse modo, pensamos que seria interessante obter um aprofundamento acerca da política pública de assistência social em outros contextos, fora da SMAS/RJ, para não confrontar com a tese em andamento. Assim, em maio de 2021 realizamos alguns encontros (Figura 11, item 2) com pessoas de notório saber da trajetória da política de assistência social, considerando a experiência em gestão, tanto em organização não governamental (ONG) e organização social (OS), em outros municípios, para melhor compreender, de que forma os indivíduos construíam e poderiam narrar a sua trajetória de vida individual, ontológica, dentro do campo da assistência social (palavras e sentidos), em seu modo de visão de vida pessoal e profissional. Considerou-se, nesse sentido, que os encontros foram orientados com a ação humana e que possuíam um objetivo em comum, nesse caso a assistência social, ao mesmo tempo que cada uma das participantes deu sentido à sua história (DORNELLES; SAUERBRONN, 2019). Mais ainda, entendendo que os encontros, associados à pesquisa-ação, acrescentam as problematizações que podem emergir de conhecimentos outros, uma vez que a pesquisa-ação é realizada no tempo e no espaço, fazia todo sentido manter, nesta pesquisa, os conhecimentos que foram agregados, inclusive para mim, como pesquisadora desta tese, e que, de certo modo, deram “corpo” às trajetórias de vida e narrativas que buscávamos a respeito da política pública de assistência social brasileira.

O questionário aplicado na SMAS/RJ (Figura 11, item 1.) foi finalizado em junho de 2021, quando ainda existiam as inseguranças em retomar o convívio social presencialmente. Assim, na sequência de uma breve análise das respostas, junto com a orientadora, Ana e Patrícia, considerando a pandemia, entendemos que, como o modo virtual já estava sendo naturalizado e reconhecido como uma nova prática de trabalho remoto mundial, seria oportuno seguir com a temática de governança pública, por meio de um encontro virtual com os demais participantes do grupo, sendo realizada, então, o que se considerou uma Roda Dialogada (Figura 11, item 3), ainda em junho de 2021.

Ao final do primeiro encontro com o grupo da SMAS/RJ, estabelecemos que seria adequado dar continuidade à pesquisa com a realização de um seminário para aprofundamento dos conceitos de governança pública. Nesse sentido, após breve análise dos diálogos e das falas

do primeiro encontro, na realização de mais uma reunião com a Ana, acordamos que seria pertinente incluir as regulamentações e as competências da SMAS/RJ em relação à governança pública, na pauta do próximo encontro, agendado para 08 de setembro de 2021. Entretanto, nessa data marcada, ainda por consequência da pandemia, não foi possível realizar o encontro, pela indisponibilidade do grupo. Mas, como Suely, uma das participantes, estava com aquele horário ainda disponível, em consenso, eu, a orientadora, Ana e Patrícia, aproveitamos esse tempo e, dali em diante, a pesquisa seguiu com encontros individuais para aprofundamento da temática (Figura 11, item 4). Assim, os encontros dialogados foram sendo agendados com as participantes no tempo de cada uma.

Posto isso, na Seção 4.1, são descritas as ações adaptadas e realizadas com as participantes para o desenvolvimento da ação nessa situação atípica e do processo de mapeamento: i) questionário aplicado na SMAS; ii) encontros acerca da trajetória na Assistência Social (exceto SMAS/RJ); iii) roda dialogada; e iv) encontros aprofundados na SMAS/RJ (Figura 11). Na Seção 4.2, são relatados os resultados coproduzidos com as participantes, apresentados de acordo com as dimensões das teorias problematizadas até então, por conta das reflexões com a passagem crítica que se realizou: i) governança pública; ii) assistência social; e iii) decolonialidade da pesquisa-ação. Dessa forma, pensando em não se tornar repetitivo quanto às dimensões em cada instrumento, buscou-se desenvolver a trajetória da pesquisa-ação, como as descobertas e os novos saberes que foram se desdobrando.

4.1) PERCURSO DA TESE

4.1.1) QUESTIONÁRIO APLICADO NA SMAS/RJ

O questionário foi elaborado com uma fase de pré-teste, amplamente debatido tanto com a orientadora quanto com as líderes da SMAS/RJ, com o objetivo de levantar, preliminarmente, os conhecimentos que os demais participantes do grupo detinham acerca da governança pública. Na sequência, foi concluído o ajuste do questionário semiestruturado, sendo, então, disponibilizado um *link* do formulário *google*, com 16 questões (Apêndice B), para 25 trabalhadores selecionados previamente pela Ana e Patrícia, o que caracteriza uma escolha de quem está dentro do campo. O questionário ficou disponível entre os dias 19/03 e 14/06/2021, contando, ao final, com 16 participantes.

Para melhor compreensão e como forma, inicialmente, de observar e demonstrar aos leitores quem são as participantes da pesquisa (maioria mulheres), descreve-se, a partir dos itens apresentados no Quadro 3, o perfil predominante das respondentes, as quais, como já citado, estão envolvidas na situação da política pública da SMAS/RJ:

Quadro 3 – Perfil dos participantes da SMAS/RJ

Perfil	Descrição	Quantidade de Participantes
2) Idade	Acima de 41 anos	12
3) Escolaridade	Acima de pós-graduação	14
4) Gênero	Feminino	15
5) Área de Formação	Serviço Social	12
6) Cor declarada	Branca e parda	12
7) Função	Assistente e coordenadora	11
8) Vínculo Institucional	Concursada	15
9) Tempo de SMAS/RJ	Acima de 16 anos	11

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados.

Observando os dados (Quadro 3), é possível notar a predominância do gênero feminino, brancas e pardas, com idade superior a 41 anos, com formação em Serviço Social e titulação acima de graduação, incluindo nesse perfil: mestrado, doutorado e pós-doutorado; e, nas funções de assistentes e coordenadoras concursadas, com atuação acima de 16 anos na SMAS/RJ. O mapeamento do perfil demonstra não só “quem fala”, mas também a apropriação desse lugar de fala, seja pela idade seja pelo tempo na SMAS/RJ, como uma experiência vivida e relevante a ser descrita nesta tese.

Como a temática do questionário refere-se à governança pública, na Seção 4.2.1, reservada para discussões, são descritas as análises e reflexões a respeito dessa dimensão.

4.1.2) ENCONTROS COM PARTICIPANTES QUE VIVERAM A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (EXCETO SMAS/RJ)

Os encontros foram pensados, inicialmente, como uma possibilidade de mudança metodológica, por conta das inseguranças vividas no período da pandemia, em 2021, e das incertezas, se seria possível continuar com este estudo no campo da SMAS/RJ. Mas, como a pesquisa-ação deve acontecer, realmente, no tempo, as narrativas provocaram em mim, como pesquisadora, uma transformação individual frente à política pública da assistência social e que foi corroborada pela observação também de minha orientadora de tese. Assim, decidimos manter esses encontros, uma vez que, de fato, essa experiência proporcionou e atravessou um olhar para a política pública e mudou a condução dos próximos passos que tomamos.

As participantes nesta fase, foram surgindo a partir dos conhecimentos adquiridos pelo próprio programa de doutoramento da UFRJ, por meio da linha de pesquisa acordada em 2019, conforme já mencionada (Seção 4), junto ao Conselho Municipal de Assistência Social do RJ (FERREIRA, 2020). Assim, o primeiro contato foi realizado informalmente, por telefone, com Hortência, levando em consideração sua experiência, de mais de 30 anos, na política da assistência social e sua ocupação como professora universitária, marcada por uma vida de ativismo e participação na criação dessa política pública como um direito garantido na

Constituição Federal de 1988. Com esse contato, meu objetivo era apresentar a proposta da pesquisa e verificar quem poderia colaborar com uma trajetória na gestão da assistência social na federação, em ONG e OS e outros municípios, exceto o Rio de Janeiro.

Com os contatos disponibilizados por Hortência, foram realizados, no período de 07 a 21 de maio de 2021, 10 encontros com mulheres, assistentes sociais e psicólogas, com experiência superior a cinco anos na política de assistência social, em municípios, estados, distrito federal e união (Quadro 4). Cabe destacar aqui que, independentemente da ocupação atual das participantes, o recorte realizado retrata a experiência na política pública, e não na privada, até porque são territórios completamente diferentes.

Quadro 4 – Perfil das participantes acerca da trajetória da assistência social (exceto SMAS/RJ)

Participante	Dia	Duração	Formação	Experiência	Ocupação atual
Alba	19/05/2021	00:53:42	Serviço Social	31 anos	ONG (*)
Alexandra	21/05/2021	00:58:23	Serviço Social	24 anos	OS (*)
Antônia	19/05/2021	00:53:33	Serviço Social	28 anos	Autarquia Fundacional
Claudete	20/05/2021	00:55:00	Psicologia	16 anos	Professora da Capacitação AS
Cristina	07/05/2021	00:38:41	Serviço Social	13 anos	ONG (*)
Diana	08/05/2021	01:09:32	Serviço Social	5 anos	Programa Social Comunitário
Hebe	20/05/2021	01:12:48	Psicóloga	11 anos	Professora da Capacitação AS
Hortência	11/05/2021	01:30:56	Serviço Social	30 anos	Professora Universitária
Iasmin	10/05/2021	00:52:21	Serviço Social	17 anos	Professora da Capacitação AS
Rosa	10/05/2021	01:02:17	Serviço Social	09 anos	Gestora do SUAS

(*) Nota: ONG (Organização não Governamental) e OS (Organização Social).

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos encontros.

Como as pessoas já estavam se adaptando ao modo remoto, os encontros foram conduzidos pela plataforma do *google meet*, com a utilização do programa *OBS Studio*⁶ para a gravação, devidamente autorizada pelas participantes, que também concordaram com o modelo adaptado dos termos do RCLE (Apêndice A). A proposta dos encontros apresentou como objetivo compreender o campo da assistência social, considerando o início com minha apresentação assim como da pesquisa, seguida da preparação e formulação da seguinte questão: *“conte-me um pouco de como começou e de como se desenvolveu a sua trajetória na assistência social em face dos recursos que lhe são(eram) disponíveis, desde o início até os dias atuais”*. Nessas falas, para mais isenção e menos interferência nas respostas, adotou-se uma escuta passiva, na maior parte das narrativas, deixando as participantes livres e, ao final, foram realizadas algumas questões para esclarecer algo que poderia ter deixado dúvida em alguma fala.

Os encontros foram todos transcritos e enviados para as participantes, como forma de demonstrar a transparência e confiabilidade na pesquisa. Em seguida, na fase da análise foram

⁶ É um programa gratuito e livre, de uso para quem deseja transmitir vídeo ou gravar.

observadas as dimensões teóricas que emergiram das falas das participantes. Esses procedimentos são descritos na Seção 4.2, reservada para descrever os resultados desta tese.

4.1.3) RODA DIALOGADA NA SMAS/RJ

A Roda Dialogada foi pensada, inicialmente, junto com minha orientadora e a Ana, como um encontro de governança pública, para o estabelecimento de confiança, de modo a confrontar as falas com as respostas do questionário (Figura 11, item 1). No entanto, nesse momento, advindos dos encontros realizados anteriormente, já se detinham alguns conhecimentos acerca da política pública e se haviam identificado algumas problemáticas da governança pública, que já emergiam. Posto isso, entendemos que a Roda Dialogada (Figura 11, item 2), diferente das narrativas, deveria ser conduzida de forma mais participativa e ativa, de modo que permitisse instigar as participantes a apontarem algumas falas, e até permitindo que eu me deslocasse de um lugar para o outro, com cada uma das participantes, como demanda a própria pesquisa-ação e sua interação.

O encontro da Roda Dialogada foi realizado em 21 de junho de 2021, às 14 horas, utilizando o mesmo programa *OBS Studio* para a gravação utilizada nos outros encontros, e contou com a participação de oito mulheres: eu, a orientadora, Patrícia, Ana, Sofia, Cleide, Iris e Suely. Iniciando a reunião, apresentei a proposta acerca da governança pública (Apêndice C), em dois blocos: i) conceito; e ii) legislação/regulamentação, com um intervalo de 30 minutos entre os blocos, aproveitando para compartilhar, como foi nomeado, um “café” para descontrair. Nesse intervalo, ainda, lancei um desafio para que, em uma lousa, fossem descritos alguns significados e sentidos sobre governança pública na prática, a partir dos conceitos teóricos que foram apresentados:

Pessoal, eu tenho encontrado esses termos, esses significados de governança pública, mas vocês trabalham dentro de uma política pública, então como é isso para vocês? [...] E compartilhar esses conhecimentos que eu estou encontrando durante esse doutorado e entender um pouco sobre o que vocês estão vivendo dentro de uma política pública (Roda Dialogada, Cleia).

A lousa (Figura 12) foi avaliada, e os resultados compõem a Seção 4.2, junto com a transcrição, realizada após o encontro para análise.

No segundo bloco (Apêndice C), busquei apresentar o que havia encontrado acerca das legislações normativas no Brasil, tanto em relação à Governança, quanto nas regulamentações de assistência social. Assim, iniciei o percurso pela Constituição Federal, como carta magna, lei maior, seguindo para a lei complementar da LOAS, estabelecendo, em seguida, conexão com a NOB-RH/SUAS e a questão da gestão do trabalho, até chegar ao guia da política pública,

de onde vai “descendo” até chegar ao município. Nesse sentido, ressalta-se que o Município não está subordinado ao Estado, uma vez que os entes da federação são independentes entre si e, sendo assim, o município pode se conectar diretamente com as normativas da união. Por fim, como se tratava de uma área que cuida da governança pública, qual seja a contabilidade, conclui o percurso relatando como o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) regula isso também, incluindo os dez passos do Tribunal de Contas da União (TCU), e o modelo, exposto na Figura 8, do SMAS/RJ, que aborda “gestão e orçamento”.

No final do encontro, foi possível identificar que todas estávamos com muitas dúvidas acerca da governança pública, porém percebia-se que, de algum modo, ela existia na SMAS/RJ. Assim, acordamos em organizar um próximo encontro, que fosse mais dedicado ao SMAS/RJ, apresentando características mais detalhadas, por meio de seus instrumentos e regulamentações normativas de governança.

4.1.4) ENCONTROS APROFUNDADOS NA SMAS/RJ

Conforme já mencionado, ao fim do primeiro encontro com as participantes da SMAS/RJ, convencionou-se que outro encontro era necessário, com retorno das análises realizadas no início e com a proposta de ser um seminário de governança pública mais voltado para o SMAS/RJ, a partir do que já teria emergido acerca das falas e que, assim, seria possível compreender melhor os conceitos e significados de governança pública, apresentados, com as palavras-chaves utilizadas tanto pela lousa quanto da transcrição feita após, também, o primeiro encontro. Desse modo, realizamos uma primeira análise e marcamos (eu, a orientadora, Ana e Patrícia) o segundo encontro para o dia 08 de outubro de 2022, às 10h. Entretanto, novamente devido a continuidade da pandemia e a urgências que envolve o trabalho da SMAS/RJ, não foi possível reunir todas as participantes em um mesmo horário. Nessa data, contudo, foi possível falar rapidamente, e, novamente, como a Suely tinha disponibilidade naquele momento, a oportunidade foi aproveitada para nos reunirmos (eu, Ana, Patrícia, a Orientadora e Suely), mantendo-se, dali para frente, o formato individual, que poderia ser mais proveitoso e assertivo para os deslocamentos tanto por minha parte quanto da outra pessoa.

Os encontros observaram, portanto, as disponibilidades das participantes, considerando os efeitos da pandemia e seu enfrentamento, no qual, essencialmente, a política de assistência social estava atuando, inclusive, observando-se que duas participantes não conseguiram um horário na agenda.

No Quadro 5, descreve-se o perfil das participantes que colaboraram mais individualmente, aprofundando a análise da temática.

Quadro 5 – Perfil das participantes dos encontros aprofundados (SMAS/RJ)

Participante	Dia	Duração	Formação	Experiência	Ocupação atual
Ana	23/09/2021	01:18:44	Serviço Social	23 anos	Assistente Social
Patrícia	28/09/2021	01:20:19	Serviço Social	17 anos	Gerente
Suely	08/09/2021	01:12:56	Serviço Social	18 anos	Técnica de Gestão
Sofia	04/10/2021	01:00:49	Serviço Social	22 anos	Assistente Social

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos encontros.

Na sequência, compartilhando com os leitores, são apresentadas as dimensões teóricas, perseguidas com as participantes desta tese, e narra-se a trajetória que a pesquisa-ação permitiu, unindo-se com a decolonialidade para desafiar outros saberes vividos e que passam pela invisibilidade social.

4.2) DESCOBERTAS, NOVOS SABERES E COPRODUÇÃO DA PESQUISA-AÇÃO

4.2.1) GOVERNANÇA PÚBLICA E CONTABILIDADE COMO UMA FERRAMENTA

Para problematizar a governança pública, a partir das premissas desta tese e dos dilemas que ainda não foram investigados (STOKER, 2018), inicialmente foi realizado um questionário (Seção 4.1.1) para ser desenvolvido na SMAS/RJ, como forma de identificarmos as reflexões que emergiam acerca da temática. Nessa direção, realizei as primeiras análises, a partir da ordem das questões que foram elaboradas (Apêndice B), em relação às questões 10 e 11, as quais tinham como objetivo identificar significados e conceitos, conforme apresentados no Quadro 6.

Quadro 6 – Significados e conceitos de governança pública na SMAS/RJ

10) Descreva três palavras ou expressões que lhe vêm à mente ao ouvir o termo “Governança Pública”	11) Em seguida, escreva um breve texto explicando cada palavra ou expressão mencionada na questão anterior.	Participantes
Gestão	Colaboração entre governo e sociedade; gerenciar recursos; processos de gestão; administração de equipamentos e equipe; gerir a coisa pública a melhorar o desempenho da política pública; dirigir, monitorar e avaliar a política pública; gestão do bem público.	7
Política Pública	Visa objetivos coletivos; direcionamentos que guiam as ações da administração pública, cujo objetivo é servir à sociedade; ações, planos e metas que os governos traçam para o bem-estar da sociedade.	3
Liderança	Sentido da gestão pública entre governo e sociedade; direcionamento e condução das políticas públicas; capacidade de gerir uma equipe.	3
Transparência	Princípios da transparência; publicização; ato de oferecer à sociedade dados e informações que lhe permita controlar as ações e gastos do governo.	3
Planejamento	Início de todo o trabalho, com a criação de fluxos. É necessário e fundamental ter uma organização orçamentária para captação de recursos; ato de organizar previamente uma ação ou projeto, com base em um diagnóstico situacional, definindo objetivos, público-alvo, metodologia, recursos, estratégias para minimizar riscos, metas, custos e mecanismos de monitoramento e avaliação.	2
Orçamento / Recursos	Captação de recursos; gerenciar recursos públicos.	2
Legislação	Manuseio da legislação; direciona a governança.	2
Controle	Direcionamento e condução das políticas públicas; mecanismos que assegurem que as ações estejam alinhadas com as políticas públicas e as ações decorrentes do objetivo de atender a sociedade.	2

Nota: Questão 10) Descreva três palavras ou expressões que lhe vêm à mente ao ouvir o termo “Governança Pública e Questão 11) Em seguida, escreva um breve texto explicando cada palavra ou expressão mencionada na questão anterior (Apêndice B).

Fonte: Elaborado pela autora a partir das respostas ao questionário (Apêndice B).

Desse modo, para compreender as expressões e as explicações acerca da governança pública (Quadro 6), foram identificados e organizados os termos que apareceram descritos pelas participantes mais de uma vez, sendo possível destacar o termo “*gestão*” como o mais associado, citado sete vezes. Quanto à explicação acerca da gestão, as participantes mencionaram termos, como: “governo e sociedade”; “recursos”; “administração”; “coisa pública”; “dirigir”; “monitorar”; “avaliar”; “política pública”; “gestão”; e “bem público”.

Nesse momento da pesquisa, conjecturando-se que as participantes lidavam, de certa forma, com alguns regulamentos e normas institucionais nas suas atividades, observou-se que o próprio termo “gestão” estava associado ao conceito de governança, apresentado no guia de governança pública, como: “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para **avaliar**, direcionar e **monitorar a gestão**, com vistas à condução de **políticas**

públicas e à prestação de serviços de interesse da **sociedade**” (BRASIL, 2017, art. 2º, I, grifo nosso). Assim sendo, seria possível pensar que as compreensões apresentadas estivessem, de certo modo, alinhadas com o direcionamento do normativo, como um conhecimento teórico. Contudo, cabe destacar que o próprio TCU aponta que há uma diferença entre governança e gestão (Figura 4).

Seguindo a análise, procurei identificar o conhecimento prático das participantes, por meio da questão 12 (Apêndice B), que aborda a presença da governança no dia a dia delas, sendo possível notar que todos os participantes responderam “sim”, seja diretamente ou até mesmo indiretamente, como discriminado no Quadro 7.

Quadro 7 – Identificação de alguma prática de governança pública no dia a dia

Diretamente Sim	Patrícia	“Sim, porquê como gerente é importante ter a clareza do meu papel tanto no planejamento, organização e oferta dos serviços públicos aos cidadãos”.
	Bárbara	“Sim, lidamos com a população vulnerável e, diariamente, buscamos estratégias para o bom atendimento, <i>monitoramos a gestão, lideramos equipes para conduzir as políticas públicas com compromisso e qualidade</i> ”.
	Pedro	“Sim, entendo que a governança pública bem-sucedida necessita de <i>transparência</i> , integridade e responsabilidade. Diariamente lidamos com estratégias, práticas avaliativas em prol de objetivos coletivos”.
	Claudia	“Sim, no momento estamos acompanhando boas práticas do terceiro setor para que possamos trazer inovação aos projetos da SMAS/RJ”.
	Iris	“Sim, buscando exercer essa prática com funcionários e usuários”.
	Sofia	“Sim, a SMAS/RJ trabalha com <i>gestão</i> de processos em sua especificidade técnica, conduz suas atividades com bases em <i>leis</i> , normativas, decretos, resoluções para gerir o capital humano da secretaria, a partir de suas Gerências”.
	Viviane	“Sim, para poder realizar o trabalho na secretária utilizamos as práticas de governança pública, na <i>gestão</i> dos equipamentos da melhor forma para atendimento da população”.
	Carla	“Sim, estamos atualmente elaborando o ... que significa o planejamento das ações ... do SUAS no nosso município pelo período de 4 anos, com base em diversas <i>legislações</i> e requer a integração com diferentes atores da SMAS/RJ, do CMAS e de outros Conselhos, bem como o compromisso com a ética e a equidade das ações que serão implementadas”.
	Suely	“Sim, várias. A implantação da LAI e o Sistema de Integridade Pública Municipal, por exemplo que a Secretaria Também temos a elaboração dos Planos de <i>Gestão</i> - PPA, PMAS, ... etc”.
	Cleide	“Vigilância Sócio-Assistencial, articulação de rede”.
	Verônica	“Construção de <i>políticas públicas</i> , de modo <i>transparente</i> e igualitário, no atendimento aos interesses coletivos”.
	Juli	“Comissão Local da Assistência Social”.
	Ana	“Nosso setor atua segundo parâmetros estabelecidos pela política nacional ... do SUAS, a partir da política elaboramos nossos planos municipais ... (estamos na vigência do segundo) apresentando os resultados do quadriênio anterior bem como utilizando a consulta pública junto a trabalhadores, gestores e representantes do CMAS (controle social). A identificação das demandas ... bem como o melhor planejamento no sentido ... do melhor atendimento possível a população por nossos profissionais. Também prestamos conta mensalmente das atividades executadas e as mesmas têm metas específicas de PPA a serem atendidas”.

Indiretamente Sim	Luana	“Os serviços executados pelos equipamentos de assistência social, de básica, média e alta complexidade são tipificados conforme a política nacional de assistência social”.
	Victória	“Na Atualidade estou trabalhando com o Cadastro Nacional de Entidades da Assistência Social que tem como objetivo. Armazenar informações das entidades de assistência social e sobre as ofertas de serviços, programas projetos e benefícios sócio-assistenciais, a fim de potencializar a capacidade de <i>monitoramento</i> de <i>gestão</i> pública e de qualificar o reconhecimento destas ofertas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS”. Assim acredito que esta pode ser uma prática de governança, a medida em que a <i>gestão</i> realiza articulação com as instituições e com o Conselho de Municipal de Assistência Social - CMAS para o cadastramento e identificação das ofertas disponibilizadas pelas instituições nos territórios pode ser um caminho para uma Governança Pública”.
	Laura	“A prática de administrar, <i>monitorar</i> e <i>avaliar</i> as <i>políticas públicas</i> ”.

Nota: Questão 12) No seu dia a dia, você identifica alguma prática de governança pública? Se sim, explique qual e como funciona (Apêndice B).

Fonte: Elaborado pela autora a partir das respostas ao questionário (Apêndice B).

Pelo exposto no Quadro 7 evidencia que todas as participantes identificaram, de algum modo, a governança pública nas suas rotinas. Ao mesmo tempo, observa-se que, apesar de algumas participantes responderam que sim, direta ou indiretamente, acabaram não detalhando sobre o que a governança realmente é? E como ela funciona? Dessa forma, compreendi que seria adequado explorar a questão 14 (Apêndice B) por ser inversamente associada ao proposto na questão 12 (Apêndice B). Ou seja, com a questão 14, busca-se identificar a ausência da governança ou de propostas para a sua implantação. As respostas obtidas constam do Quadro 8.

Quadro 8 - Identificação de ausência de governança pública no dia a dia e proposta de implantação

Ausência	Patrícia	“Seria interessante ser implementando uma seleção para a ocupação dos cargos em gestão, não baseado apenas em indicações políticas”
	Verônica	“Socializar informações de modo mais objetivo e didático acerca do conceito de governança ao ponto de sua identificação seja clara para os profissionais que atuam na Assistência”
	Juli	“Bons projetos inovadores sempre são bem-vindos”
	Pedro	“Poderia ser implantado na Governança Pública, efetivamente, o princípio da corresponsabilidade.”
	Sofia	“Acho que poderíamos ter mais instrumentos que ajude no processo de gestão do trabalho, como também um trabalho mais articulado das gerências”
	Suely	O que identifico como ausência são os processos de definição de alocação do recurso público, sobretudo para investimento em materiais
Presença	Bárbara, Cleide, Victória, Laura	“Eu utilizo”; “Identifico governança pública em nossas funções”; “No dia a dia utilizamos ações de Governança Publica, mesmo sem saber que era denominado desta forma”; “É possível identificar”.
	Ana, Carla, Iris, Viviane	“Não procede”; “não se aplica”; “não”
	Claudia	“No momento não consigo responder a esta pergunta”
	Luana	“Minha atuação é pautada na Legislação vigente”

Nota: Questão 14) Caso você não utilize nas suas funções algo que identifique como Governança Pública, explique se você está de acordo com essa ausência ou se algo poderia ser implantado (Apêndice B).

Fonte: Elaborado pela autora a partir das respostas ao questionário (Apêndice B).

Como é possível notar pelo apresentado no Quadro 8, algumas participantes identificaram a ausência da governança e apresentaram propostas de implantação, enquanto outras, não identificaram essa ausência, confirmando que a maioria percebe a governança no seu dia a dia. Sobre as sugestões abordadas, pode se destacar: “ocupação de cargos”; “socializar informações [...] para os profissionais”; “projetos inovadores”; “princípio da corresponsabilidade”; “instrumentos [...] no processo de gestão”; e “alocação do recurso público”. Nessa direção, mesmo que algumas participantes tenham identificado a ausência da governança pública, as implantações sugeridas, de certo modo, estão associadas a ela. Desse modo, entendi pertinente analisar essas respostas (Quadro 8) comparando-as com as respostas da questão 15 (Apêndice B), cujo objetivo é verificar, independentemente de presença ou ausência de governança pública, o que elas acreditavam que poderia melhorar, implantar ou até mesmo excluir das suas atividades cotidianas. No Quadro 9, resume-se o que foi respondido pelas participantes.

Quadro 9 – Melhoria, implantação ou exclusão nas atividades *versus* governança pública

Núcleo Quadro 6	Participante	Resposta
Gestão	Ana	Nossos mecanismos de controle das informações são muito rudimentares. Gostaríamos de ter sistemas que possibilitassem a inclusão de todas as informações ... de forma ... pudesse ser um dos critérios de avaliação para escolha de profissionais para cargos de gestão.
	Pedro	Que todos os órgãos e entidades públicas participassem e contribuíssem efetivamente de forma interdisciplinar nos interesses coletivos.
Liderança	Patrícia	Estas questões também se referem à precariedade dos serviços que são destinados à população, uma falta de ética e planejamento das questões e serviços públicos. Seria importante que os gestores fossem capacitados em governança pública, para maior controle e liderança das ações que são tomadas em âmbito público.
Planejamento	Sofia	Avaliação de gestores, banco de candidatos a gestão, clima organizacional, instrumento de encaminhamento e avaliação do servidor para lotação. Reunião sistemática de alinhamento das gerências. Seria necessário a contratação de empresa para realização de pesquisa de clima para implementar planejamento mais adequado a realidade, pelo menos de 2 em 2 anos.
	Iris	Melhorado: planejamento e transparência na destinação e aplicação de recursos, vigilância socioassistencial.
	Viviane	Sempre há o que se renovar e melhorar quando se trata do bem-estar da sociedade.
Política Pública	Cleide	Com a política da Governança deve estabelecer regras e normas que possam nos auxiliar na elaboração / aprimoramento das políticas públicas.
	Verônica	Na verdade, o próprio conceito de governança poderia ser utilizado de forma mais clara, a fim de que os profissionais possam identificar em sua atuação e na execução das políticas públicas como algo que faz parte do seu cotidiano.
Transparência	Bárbara	O fluxo de trabalho e os protocolos são essenciais para que o trabalho ocorra de forma organizada e transparente. A Secretária está cuidando dessas questões e, já é possível verificar avanços.
	Claudia	A Assistência Social preenche um espaço imprescindível para o desenvolvimento da cidade, portanto acredito que as ações da Secretaria, tão

		relevantes para todos nós como servidor e cidadão do Rio de Janeiro, poderiam ser melhor comunicadas para o restante da administração pública municipal.
	Iris	Melhorado: planejamento e transparência na destinação e aplicação de recursos, vigilância socioassistencial.
	Suely	Os processos que envolvem o orçamento público e sua aplicação precisam ser mais transparentes e acessíveis a população. E a atividade que desenvolvo poderia ser aprimorada para ofertar serviços que promovessem essa perspectiva.
Orçamento / Recursos	Patrícia	Na minha experiência em governança pública, há uma dificuldade em utilização dos recursos públicos que são enviados via governo federal, ainda há uma morosidade grande, uma burocracia intensa na utilização dos recursos que emperram a execução dos serviços que são destinados à população.
	Luana	Todas as atividades executadas pelos nossos serviços poderiam ser melhoradas ou ampliadas com maiores investimentos de recursos financeiros.
	Iris	Melhorado: planejamento e transparência na destinação e aplicação de recursos, vigilância socioassistencial.
	Suely	Os processos que envolvem o orçamento público e sua aplicação precisam ser mais transparentes e acessíveis a população. E a atividade que desenvolvo poderia ser aprimorada para ofertar serviços que promovessem essa perspectiva.
Legislação	-	-
Controle	Patrícia	Estas questões também se referem à precariedade dos serviços que são destinados à população, uma falta de ética e planejamento das questões e serviços públicos. Seria importante que os gestores fossem capacitados em governança pública, para maior controle e liderança das ações que são tomadas em âmbito público.
	Bárbara	O fluxo de trabalho e os protocolos são essenciais para que o trabalho ocorra de forma organizada e transparente. A Secretária está cuidando dessas questões e, já é possível verificar avanços.
	Juli	A Inclusão de Tecnologias Sociais.
	Ana	Nossos mecanismos de controle das informações são muito rudimentares. Gostaríamos de ter sistemas que possibilitassem a inclusão de todas as informações de participação em atividades de capacitação nas fichas funcionais dos trabalhadores, de forma que a ... pudesse ser um dos critérios de avaliação para escolha de profissionais para cargos de gestão.
	Victória	Atualmente estou na ... Assistência Social, neste sentido, acredito que a atuação da Governança Pública irá auxiliar a organização do trabalho e conseguir realizar o geo referenciamento facilitando a oferta de serviços para a população.
	Laura	A governança pública administrar, monitorar e avaliar, se constitui em prática fundamental no que tange as políticas públicas. Importante elaborar estratégias e mecanismos coletivos para a realização a prática desta.
	Carla	Precisamos de um sistema informatizado para registro e acompanhamento dos dados de formação e capacitação dos trabalhadores do SUAS no nosso município e de uma plataforma EAD para poder oferecer capacitação à distância e atingir um público maior, em horários mais acessíveis. Também é fundamental termos acesso a computadores e internet de qualidade para que possamos desenvolver nosso trabalho com mais eficiência e sem atropelos.

Nota: Questão 15) Acerca das suas atividades e da governança pública, relate em um breve texto sobre o que você acredita que poderia ser implantado, melhorado ou retirado (Apêndice B).

Fonte: Elaborado pela autora a partir das respostas ao questionário (Apêndice B).

Cabe destacar que o núcleo das questões (Quadro 9) teve como base os significados de governança (Quadro 6), que foram compreendidos pelas participantes do questionário. Assim, à medida que se desenvolvia a correspondência da “melhoria, implantação ou exclusão” com cada “núcleo”, restou evidências de que os termos “gestão”, “liderança” e “planejamento” estariam associados ao mesmo sentido, razão pela qual optei por deixá-los juntos. Prosseguindo

com a análise, nota-se que o núcleo “legislação” ficou em branco, levando à compreensão de que as participantes não identificaram que existe alguma melhoria, implantação ou exclusão a ser feita acerca da legislação. Contudo, esse questionamento foi objeto da questão 13 (Apêndice B), tendo, a seguir, seu detalhamento ampliado.

Quadro 10 – Legislação, Regulamentação e/ou Manual/Procedimento – Governança Pública

Patrícia	Sim. LOA, PPA, Estatuto do Servidor.
Bárbara	Sim, toda legislação pertinente da Secretaria Municipal de Assistência Social.
Cleide	Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, Planejamento Estratégico.
Verônica	Decretos municipais de Governança pública.
Juli	LOAS, PNAS NOB RH, SUAS Constituição Federal.
Ana	Toda a regulamentação da Assistência Social, além da política e dos planos citados acima.
Pedro	Existe, mas não tenho esse conhecimento.
Claudia	Não.
Luana	Constituição Federal, LOAS, SUAS, ECA, Estatuto do Idoso, Lei orgânica do Município, Código de ética do Serviço Social.
Iris	Política Nacional de Assistência Social, SUAS, etc.
Sofia	Sim. NOB-RH/SUAS, Lei 5.631/2013, Lei 3.343/2001, decretos e resoluções diversos relativos aos servidores da SMAS/RJ.
Viviane	SUAS, LOAS entre outras.
Victória	Desconheço.
Laura	Sim, como Decreto.
Carla	Sim. PNAS, PNEP, NOB-RH-SUAS, PMAS, PPA, etc.
Suely	Código de ética profissional, código de ética do servidor público, estatuto do servidor público, e ainda as normativas de funcionamento do serviço público como um todo e as da política de assistência social.

Nota: Questão 13) Existe alguma legislação, regulamentação e/ou manual/procedimento que você precisa seguir em relação à Governança Pública nas suas atividades? Se sim, quais?

Fonte: Elaborado pela autora a partir das respostas ao questionário (Apêndice B).

Fica evidenciado, pelo exposto no Quadro 10, que as participantes desconhecem a legislação, assim como a regulamentação e/ou Manual/Procedimento acerca de Governança Pública, ao passo que denotam amplo conhecimento a respeito das normas e legislações da política pública de assistência social. Desse modo, não se comprova o que conjecturei na primeira análise realizada acerca dos significados, isto é, de que constavam no normativo (Quadro 6), ou de um possível conhecimento pelas participantes, a respeito de governança. Ao mesmo tempo, não faria sentido as participantes mencionarem que a legislação poderia ser melhorada, implantada ou excluída, pelo próprio desconhecimento a respeito das normas de governança pública, ou até mesmo por considerarem que a regulamentação a respeito da assistência social esteja a contento.

A última análise do questionário refere-se à questão 16 (Apêndice B), que deixava em aberto a possibilidade de alguma sugestão. Nesse espaço, as participantes demandaram o desejo de obter capacitações para que lhes permitissem se aproximar do tema “Governança Pública”, por exemplo:

Realizar capacitações pontuais com os profissionais da Assistência a fim de aproximar do tema (Verônica);
 Temática fundamental para capacitação e discussão coletiva (Laura);
 Realizar uma capacitação sobre governança pública para todos os gestores da SMAS/RJ (Carla)
 Que essa pesquisa fosse aplicada aos gestores das pastas (Suely).

Após a análise das 16 questões, realizada de forma individual, identifiquei nelas alguns dilemas de Stoker (2018), caracterizados pela separação da realidade, que é complexa aos normativos governamentais, uma vez que as participantes demonstraram sentir a presença e a ausência, ao mesmo tempo, da governança. Da mesma forma, as participantes indicaram profundos conhecimentos normativos acerca da política pública, mas, em relação à governança pública, não apresentaram nenhuma conceituação mais clara sobre a sua definição e atuação (Quadro 10). Nessa direção, ressalta-se uma clara expressão a respeito da necessidade de que seja oferecida capacitação sobre governança pública para os profissionais da assistência social, incluindo os gestores (Questão 16), corroborando o dilema que Stoker (2018) ao tratar como confusão da responsabilidade e dos limites das competências e do desenvolvimento da própria política.

Com uma análise prévia, compartilhei com Ana esses termos, que emergiram das mentes das participantes, ao que ela relatou não existir, na SMAS/RJ, uma orientação formal ou qualquer normativo para a utilização de governança pública, e que, assim, seria natural o surgimento desses distintos significados, a partir da prática, dos sentidos e dos conhecimentos acerca dos regulamentos e/ou normativos utilizados na atuação dos serviços na assistência social. Posto isso, conjecturamos que a governança pública estaria, de algum modo, presente no dia a dia das participantes e que seria possível levar a essas pessoas os conceitos tanto da teoria, a partir de normativos, regulamentos e literatura, como uma forma de apresentar os conhecimentos acadêmicos e institucionais para um ambiente reconhecidamente como de práticas e rotinas organizacionais; quanto os conceitos utilizados pela SMAS/RJ no dia a dia, com o intuito de confrontar a teoria com a prática, a partir de uma reflexão e de uma discussão dialogada da governança pública para a situação vivenciada na SMAS/RJ.

Antes da apresentação do seminário na SMAS/RJ, eu já detinha, por meio do questionário desenvolvido, os conhecimentos acerca dos saberes que as participantes da Secretaria apontavam a respeito do conceito de governança pública. Nesse período (maio/2021), os encontros (4.1.2) estavam se realizando concomitantemente e foi possível identificar a governança inserida na gestão (Quadro 6), mesmo sendo o encontro direcionado à dimensão da assistência social. Nos encontros, a governança pública não apresentou um

conceito formal e uma identificação pontual pelas participantes, ao passo que foi percebida e sentida, de forma atravessada, pelos termos que usaram no questionário da SMAS/RJ (Quadro 6), tais como: i) gestão; ii) política pública; iii) liderança; iv) transparência; v) planejamento; vi) orçamento/recursos; vii) legislação; e viii) controle.

Desse modo, considerando que uma das premissas desta tese é a problematização da governança pública, passou-se a analisar as vulnerabilidades e os dilemas acerca da gestão, confundida, muitas vezes, com governança. Contudo, identificou-se que todos os termos se misturam e se entrelaçam, ao mesmo tempo que se conjectura que é pertinente traçar uma lógica que faça sentido aos leitores desta pesquisa. Por exemplo, ao se descrever, aqui, a governança, seria adequado buscar um respaldo teórico/normativo que a diferencie, primeiro, de gestão (Figura 4) e que ampare uma linha de raciocínio. Assim, buscou-se, como ponto de partida, o apontamento do TCU (Figura 3), que identifica os mecanismos e os respectivos componentes de governança, com abrangência em Órgãos e Entidades da Administração Pública, que são: **liderança** (pessoas e competências, princípios e comportamentos, liderança organizacional e sistema de governança); **estratégia** (relacionamento com partes interessadas, estratégia organizacional); e **controle** (gestão de riscos e controle interno, auditoria interna e *Accountability* e transparência) para avaliar, direcionar, monitorar a gestão, segundo a definição do próprio TCU (2014). Entende-se como certo que esses termos emergiram no questionário e se inserem na relação entre governança e gestão, como um conjunto de pessoas que agem em distintos momentos para que o fluxo desses mecanismos e componentes sejam realizados. Ou seja, seriam identificadas etapas de acontecimentos no tempo e no espaço, da forma apresentada na Figura 10.

Nesse momento, é importante compreender que o território é o primeiro elemento, essencial e necessário para se identificar que campo é esse, e, da mesma forma, identificar onde as coisas acontecem e como é essa arena, tendo em vista que, sem ele, não seria possível seguir para o próximo passo. Nesse sentido, buscou-se tomar conhecimento para saber quem são as pessoas e os indivíduos que atuam nesse território e como eles se identificam e são identificados, a partir das suas características, seus pensamentos e conhecimentos, considerando que, sem a ação desse indivíduo, os acontecimentos não existiriam. Entende-se, assim, que a ação realizada pelo indivíduo se materializa por meio da governança e da gestão, como uma instrumentalização estrutural no campo.

Seguindo esse fluxo natural de “elementos”, necessários para a realização da governança e da gestão, passou-se a identificar, nos encontros e, em seguida, na Roda

Dialogada, que território é esse? Assim, as respostas viriam como um questionamento: Onde as coisas acontecem? A partir daí, buscou-se compreender quem são as pessoas que estão envolvidas e que se relacionam nesse campo? Obteve-se, assim, informações sobre como esses mecanismos da governança e, também, de gestão foram dialogados com as participantes; e como elas se deslocam e se (re)situam nesse espaço. Nessa direção, como a pesquisa-ação é cíclica e até mesmo paralela por ser desdobrada no campo, acaba permitindo se agir e repensar (Figura 11), bem como compreender: que território é esse? Quem são as pessoas que vivenciam a política da assistência social? Assim, neste ponto do estudo, o leitor é direcionado para a Seção 4.2.2 (Território e Atores da Assistência Social).

Com as informações obtidas da leitura atenta da Seção 4.2.2, retoma-se o estudo para identificar as ações praticadas pelos atores, visando o desenvolvimento da governança pública nesse território da assistência social, de modo que o usuário seja atendido por essa política pública. Contudo, adianto aos leitores que a governança não é apontada pelas participantes como uma prática normativa, nem é definida como estruturada para ser utilizada na gestão da assistência social, como já mencionado pela Ana. Além disso, ao mesmo tempo, identifica-se que a governança pública acontece, de algum modo, na vivência das participantes, como apontam Hebe e Hortência durante as suas trajetórias na política de assistência social:

Como é que você me explica a sua experiência com a governança pública nesse campo? (Pesquisadora).

Não foi estabelecido para mim, no período em que eu atuei, principalmente em âmbito federal, eu não vivi a realidade da gestão como uma experiência de governança pública, apesar de ser. A gente está falando ali de relação, de gerenciar relação entre estado e sociedade, entre produzir respostas a problemas públicos. Tudo isso está no campo da governança, mas não se tornou uma categoria. Não foi uma área, um conceito que a gente trabalhasse sob a perspectiva de estar ali promovendo a governança pública. Não era do meu campo (Hebe).

Como se desdobrou a sua experiência, como começou, o que te influenciou, como foi a sua vida vivida na assistência social e as suas experiências? (Pesquisadora).

Não é possível falar de governança sem falar de conselho de controle social. Esse, no meu ponto de vista, é um conceito primordial, porque, se você vai olhar a lei que estabelece o papel dos conselhos, é ela que aprova plano, ela que aprova o orçamento, ela que aprova as despesas realizadas, especificamente, na assistência social. Então, fortalecer esse conselho era importante para nós - é importante no campo da governança - já que é por lá que passam essas questões estruturantes, e porque a própria Lei Orgânica, no artigo 30, diz que a assistência social, para ser implementada, tem que ter o famoso CPF - ter os conselhos funcionando plenamente, ter os planos de assistência social, e ter um fundo de assistência social (Hortência).

Nesse caminho, visando compreender essas “questões estruturantes” como uma prática a ser desenvolvida pelo profissional da assistência social, a fim de produzir as respostas a essa política, direciono a análise no sentido de traçar os mecanismos da governança pública,

propostos pelo TCU (Figura 3), conjuntamente com as falas e narrativas que foram dialogadas com as participantes.

O mecanismo de **liderança** é composto por alguns componentes e fica mais evidente nas atividades do gestor a partir das pessoas e competências. Desse modo, entende-se que esses indivíduos têm conhecimentos, habilidades e atitudes para: i) estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração; ii) assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração; iii) estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração; e iv) garantir que o conjunto de benefícios, caso existam, de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais.

Nesta pesquisa, o termo liderança surgiu como governança desde o questionário, conforme demonstrado no Quadro 6, em registros como: “sentido da gestão pública entre governo e sociedade que direciona e conduz as políticas públicas e tem capacidade de gerir uma equipe”, evidenciando que as participantes, mesmo desconhecendo as regulamentações próprias, sentem, de alguma forma, a presença da governança, alinhando-se com o componente pessoas e competências. Esse componente, sugere que existe uma transparência no processo seletivo da alta administração, assegurando a capacitação com avaliação de desempenho e que seja garantido um conjunto de benefícios, de modo a estimular o ingresso das pessoas. Entretanto, as participantes relataram que a maioria dos cargos da gestão de uma política pública são ocupados por indicações políticas, sem qualquer relação com o mecanismo de liderança, por exemplo:

Seria interessante ser implementada uma seleção para a ocupação dos cargos em gestão, não baseado apenas em indicações políticas (Patrícia, Quadro 13).

Você consegue visualizar alguma possibilidade, com a sua experiência, que poderia ser mais simples? (Pesquisadora).

O que vi na minha experiência, e ainda vejo hoje nas assessorias que faço, são pessoas e profissionais que não querem mudar hábitos, que não querem estudar e se apropriar e trabalhar de forma conjunta (volto a falar, existem profissionais muito sérios, mas ainda circulam, na área pública, em funções estratégicas pessoas desmatriculadas e descompromissadas). Facilitar isso? Melhor seleção nos profissionais que ocupam cargos públicos; maior fiscalização com responsabilização na área pública pelos órgãos de controle; capacitação e capacitação. Pessoas com acúmulo de conteúdo, bem informadas trabalham com mais segurança e sabendo bem o seu papel (Iasmin).

Essa observação de que cargos de gestão na administração pública são ocupados por pessoas indicadas politicamente, efetivos ou não no serviço público, pode culminar nas relações de trocas políticas da disfuncionalidade, como abordado por Stocker (2018), fazendo surgir

questões pessoais ou de interesse próprio. Uma das questões abordadas pelas participantes remete para a necessidade de o gestor desenvolver ações que promovam os resultados da política pública (CASA CIVIL, 2018), sendo imprescindível que esse indivíduo domine os conhecimentos necessários e tenha capacitação para conduzir a gestão. Nessa direção, observa-se que a NOB-RH/SUAS, como forma de evitar possíveis “entraves”, implementou as diretrizes de orientação aos gestores da assistência social para a política nacional de capacitação, com o objetivo de promover e disseminar o conhecimento acerca da política pública. Logo, verificamos que as participantes que detêm e se apropriam de conhecimentos acerca da política pública da assistência social, essencialmente das regulamentações financeiras, acabam desempenhando o trabalho com mais segurança e efetividade, conforme se observa no relato transcrito:

Algumas coisas me chamaram atenção ... Como que é ser uma psicóloga e dar aula de orçamento? ... Como se deu isso, não é? (Pesquisadora)

Mas o ‘Capacitação AS’ traz essa diversidade e ele traz olhares distintos. E, para mim, foi fantástico, porque o “Estado A” tem um comportamento, ‘Estado B’ tem outro, ‘Estado D’ é completamente diferente, e é muito interessante a diversidade. O ‘Estado C’, gente, é fantástico! A possibilidade de ter vivido essa diversidade cultural, regional, foi, para mim, um ganho. Então hoje, por exemplo, eu estava dando aula de manhã sobre marco regulatório das organizações da sociedade civil, para equipes de todas as secretarias para a prefeitura de ‘município’, só que tudo o que eu falo com eles é o que eu trouxe de tudo da assistência (Claudete).

Eu sempre falo (toda gestão, quando entra, tem uma capacitação para os conselheiros), eu sempre digo: ‘gente, essa capacitação não pode ser só para os conselheiros, a capacitação tem que ser algo contínuo, nos territórios’, porque, se eu capacito cotidianamente seja com o nome de capacitação ou nas discussões a qualquer tempo, quem desejar ser conselheiro ele conhece, eu não tenho que começar do zero, porque tem sido desta maneira. É que você tem pessoas que não têm trajetória natural e, em um dado momento que você inicia, você não tem trajetória mesmo. Aí passa quase que o mandato inteiro, de dois anos, tentando entender como é que estão os ritos, isso pode, isso não pode, uma assembleia extraordinária precisa de tantos dias, quem vota, não vota, não entende: ‘ah, o suplente não vota se o titular tiver’; enfim, N questões aí, questão de orçamento, é PPA, LDO, é muita coisa. É complexo demais! (Alexandra).

Você trouxe algumas coisas para mim que eu vou ter que dar uma olhada com calma, eu acho que eu vou conseguir refletir bem depois, porque foram muitas informações (Pesquisadora).

Eu participava de um colegiado de gestores municipais no estado e não conhecia nada do colegiado [...] Fiquei trabalhando em uma área de capacitação e permanência [...], que é um programa do governo federal e que ele repassa o recurso para o estado e o estado, junto com uma universidade, faz essa capacitação para os técnicos municipais. Eu trabalhei o ano de 2018 todo, especificamente nessa área de capacitação e, em 2019, eu tive o convite para ser superintendente de gestão no SUAS, que é uma superintendência que assessora os municípios justamente nessa parte financeira (Rosa).

Foi interessante, ... você falou assim: "precisa conversar com os outros atores para poder traduzir isso". O que você poderia me falar sobre essa tradução? Você chama assim: "preciso traduzir isso"? (Pesquisadora).

Qualquer pessoa que entre na área técnica de uma política pública tem que entender da área da administração pública; e; até então, eu não entendia nada. Fui conduzindo o trabalho técnico contando com os profissionais da área da gestão pública que existiam no município [...] Eu já era subsecretária, fui ser secretária adjunta, número dois na estrutura da secretaria. Aí, tinha que entender bastante de gestão pública para tomar as decisões corretas e tinha que entender muito da gestão específica do sistema único de assistência social, e da gestão financeira específica do SUAS; foi aí que eu comecei a me apropriar e me interessar por esta área [...] Entender esse funcionamento exige estudo, conhecimento e dedicação [...] Isso interfere na qualidade da execução da política pública. Então, a gente, enquanto assessora técnica do estado, tinha que estar eternamente se capacitando para capacitar, porque, quando acabava de capacitar e formava uma equipe que estava trabalhando redondo e com competência, vinha período eleitoral e mudava todo mundo [...] O maior entrave para os serviços ocorrerem com eficiência, efetividade e eficácia na ponta é o desconhecimento da área-meio, com as especificidades da área técnica e da urgência e lógica de continuidade dos serviços; claro, aliado à burocracia. Isso estou falando da política de assistência social, mas serve para qualquer política social, [...], mas principalmente nessa modalidade de repasse fundo a fundo, que o maior entrave para os serviços acontecerem, de fato, era desconhecimento, desqualificação das pessoas que estavam na gestão, para traduzir todas as regulamentações técnicas, metodológicas e de gestão desta política para as ferramentas da administração pública [...] (Iasmin).

O fazer com que o conhecimento seja expandido por meio da capacitação foi dialogado como um “divisor de águas”, dado que as participantes relataram diferenças, à medida que os indivíduos passam a se capacitar e detêm um saber, capaz de fazer fluir os processos na cadeia dos serviços. Iasmin relata: “estou dando alguns exemplos do necessário na área-meio para fazer funcionar os serviços. Requer planejamento técnico, financeiro e orçamentário pra tudo” (abaixo). Uma capacitação permanente tem a possibilidade de promover distintos olhares, inclusive no tempo, por meio da troca de experiências de outros contextos (PETERS, 2018).

comecei a ser muito requisitada para a gestão financeira e orçamentária do Sul, justamente porque é um assunto que ninguém quer, quem é de outras áreas, contador, administrador, acaba não se especializando nessa temática porque acha que assistência social é só entregar cesta básica, e não é. Atualmente, o SUAS tem uma estrutura de gestão para a execução dessa política extremamente complexa, independente da esfera pública. [...] Estou dando alguns exemplos do necessário na área-meio para fazer funcionar os serviços. Requer planejamento técnico, financeiro e orçamentário pra tudo: contratar pessoal, contratar material, planejar capacitação, para ter carro para fazer visita domiciliar, gastos com reunião de grupo, mapeamento de onde estão as demandas de vulnerabilidade, diagnóstico social, compra e manutenção de sistemas de informática para poder monitorar isso, etc. etc. Isso tudo se traduz, ou melhor, depende de recursos financeiros e de planejamento orçamentário. Quem lida com essa área financeira e orçamentária normalmente é contador, é administrador ou é administrativo, que, via de regra, desconhece a regulação específica do SUAS e vice-versa (Iasmin).

A política da assistência social demonstra preocupação com a capacitação permanente, essencialmente a respeito da “política em si” (FERREIRA, 2011). No entanto, resta evidenciada a carência de assuntos que ativessem as atividades dos profissionais, como, por exemplo o tema governança, conforme foi solicitado pelas participantes no questionário, como uma “temática fundamental” (Laura), inclusive, a ser “aplicada aos gestores da pasta” (Suely). Por

outro lado, não foi dialogado com as participantes acerca da existência de um sistema que avalie o desempenho dos membros da alta administração e sequer sobre um conjunto de benefícios, como forma de estimulação para o ingresso de pessoal.

O componente princípios e comportamentos exige das pessoas vinculadas às organizações do setor público um padrão de comportamento pautado em práticas, como: i) adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração; ii) estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração; e iii) estabelecer mecanismos para garantir que a alta administração atue de acordo com padrões de comportamento, baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado (TCU, 2014).

Nesse componente, conjecturei que seria natural as participantes relatarem que os seus serviços são pautados no código de ética, ficando mais perceptível que o código não é aplicado quando o olhar muda para o outro indivíduo, como na linha que Messner (2009), traçando a respeito do olhar para o “eu responsável” e “o outro ser responsável”. Quando o olhar é para si, o discurso é unânime sobre que “eu sou responsável”, mas quando é o outro ser ou não, acaba tomando contornos distintos. Dessa forma, ficam evidenciados interesses outros, ligados ao capitalismo, individualismo e à cultura do consumismo, perpassando os valores éticos e morais. Nesse sentido, quando busco identificar o lugar em que as participantes se posicionam em relação ao “eu” e aos “outros”, têm-se os seguintes depoimentos:

O uso da máquina pública, por outro lado, considerando os convites e indicações para diretor, para coordenador, para secretário, para ser qualquer coisa, sem conhecimento de causa; pior, sem compromisso com a ‘coisa pública’ (não são todos que são assim, há muitas pessoas éticas, profissionais e sérias e procuram se apropriar e ser responsáveis nas funções que assumem). Mas que isso prejudica, sim, o trabalho e, sendo algo visível, me instigou mais ainda a condução séria nas funções que assumi (Iasmin).

[...] eu, particularmente, quando penso em governança, eu penso muito em uma política que visa transparência, credibilidade, instituir processos para melhor eficiência e transparência na execução das atividades. Então, são essas questões que vêm muito para mim. Quando eu penso nas minhas ações enquanto técnica da gestão, eu procuro que as minhas ações sejam todas pautadas não só na regulamentação vigente, mas que as minhas ações sejam desenvolvidas de maneira ética, transparente, bem documentada, com os processos todos seguidos adequadamente. Eu pude estabelecer processos, nas funções atribuições que são minhas, por exemplo, eu procuro desenvolver processos específicos, documentar esses processos, tornar esses processos públicos. Então, são questões que me preocupam e que eu procuro observar na minha conduta profissional, seria erro (Ana).

Eu acho que não é desassociado, porque eu sou um agente, se eu puder falar dessa forma, eu sou agente ativo e passivo da situação, porque enquanto servidor, por exemplo, estou prestando conta para o outro, para a população, mas eu também sou população. Então também não posso perder isso de vista, tanto naquilo que eu faço, eu faço para o outro quanto eu faço para mim também, porque eu tenho que me ver como população, então acho que é algo que a gente, servidor público, tem os nossos princípios básicos de ética, de regularidade, de [...] daquilo tudo, ao prestar contas, esse processo, ele tem que ser para o outro, para a população, mas também tem que me ver enquanto população também, porque eu sou população (Suely).

E a gente vai subindo de categoria, ou descendo na verdade, de categoria, que existem dentro das classes sociais. Eu acho que está muito ligado a essa questão também, econômica; a questão econômica está atravessando muito a ética do consumismo, está atravessando a ética também, do individualismo, de todos esses elementos, que vêm mesmo de uma sociedade como a nossa, estruturada em uma sociedade como a nossa. Eu não sei como seria isso diferente, porque nós não vivemos um outro sistema, nós saímos do sistema feudal para o sistema capitalista. Então eu não sei como isso se dá em outro sistema, mas, no sistema capitalista nosso, de cultura como Brasil, não só de cultura, mas de... na verdade é cultura mesmo, de valores, do que se coloca hoje como valor maior, não valores morais, mas os valores maiores, para cada pessoa, isso, infelizmente, acaba atropelando a ética, vamos dizer assim (Sofia).

Eu falava muito isso para a minha equipe: ‘nós temos sempre que estar muito atentos às normativas, às leis, para nos proteger, porque quando você chega e fala com consciência, cita as normas, o outro te ouve. Se você chegar gaguejando, você não sabe nem da sua própria política, aí fica difícil. Então para você convencer, para você explicar, você tem que saber das normas que regem essa política’. Acho que isso daí é o que me dá mais tranquilidade [...] Antigamente, óculos, [...] e prótese, cadeira de rodas, tudo isso era doado pela política de assistência social. Hoje há uma legislação que diz não, são itens da saúde. Isso nos protege, porque aí quando chega um vereador ou uma pessoa e fala ‘quero uma cadeira de rodas’, não é aqui. Você está procurando a saúde. Então você tem que estar muito firme do que é realmente (Rosa).

Rosa remete aos conhecimentos acerca das normativas como forma de proteção e convencimento para um posicionamento mais tranquilo em relação ao que abrange a assistência social (TCU, 2021). Sendo assim, cabe destacar que a conduta do agente público deve ser pautada nos princípios constitucionais da administração pública, mormente na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em relação às finanças públicas (BRASIL, 2000); na NOB-RH/SUAS, que dispõe acerca dos deveres dos profissionais da assistência, inclusive dos gestores; e no código de ética dos profissionais com formação no serviço social e demais profissões, tais como psicólogos, contadores (BRASIL, 1993a). Inclusive, o TCU recomenda que os órgãos públicos estabeleçam mecanismos de controle, de modo a evitar que interesses distintos influenciem decisões pautadas em valores éticos e morais, embora esse controle das responsabilidades dos gestores e agentes do serviço público esteja regulamentado, desde o início da governança em nosso país, com política que veio de fora (WORLD BANK, 1992; OECD, 2021; CASA CIVIL, 2018). Assim, verificou-se que não emergiu, no diálogo com as participantes, qualquer alusão acerca da existência de um sistema de controle e mecanismos

que monitorassem a conduta dos agentes públicos, essencialmente dos gestores da pasta da assistência social, além das referidas legislações.

Outro componente é a liderança organizacional, que exige práticas para: i) avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais; ii) responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos; iii) assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização; iv) responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno; e v) avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.

Visando compreender esse componente, buscou-se dialogar com as participantes sobre as práticas realizadas dentro da política pública para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, de modo que os agentes públicos se responsabilizem e assegurem o alcance dos resultados previstos (WORLD BANK, 1992). Nesse sentido, Rosa fala que o serviço tem um “início, meio e fim”, indo ao encontro do exposto na Figura 10. Ao mesmo tempo, é possível compreender, pela vivência de Hebe e Iasmin, que alguns indicadores foram criados, gerando bons resultados na assistência. Porém, observa-se que de nada adianta um plano de gestão que não seja acompanhado e avaliado, considerando a fala de Claudete quando afirma “não serve para nada” ter um plano e não poder avaliá-lo, fazendo com que a assistência social se direcione ao retrocesso e causando uma patologia da própria governança. Ou seja, um planejamento, como o mencionado por Hebe e Iasmin, que não atinja o objetivo final para o qual foi criado, de nada adianta. Aliás, sequer precisa “ter”. Se a liderança organizacional não tem efetividade, ela pode ser utilizada para outros fins e acaba constituindo um “nó” no processo, podendo gerar descontinuidade dessa política pública e até mesmo alguns desvios de propósito nos programas da assistência (STOKER, 2018), conforme se pode constatar nas falas das participantes, na minha busca em compreender elas em relação aos processos e suas etapas:

Você conhece a política? (Rosa)

Estou aprendendo (Pesquisadora).

O benefício tem que ter uma avaliação, tem que ter um início, meio e fim. Quando eu cheguei na cidade, quando eu comecei a trabalhar, eu chamei a funerária que era responsável e falei: ‘me conta, como é que está sendo, como é que vinha sendo antes a concessão desse benefício eventual do funeral?’ Ele começou a falar um ‘monte de coisas’ e falou: ‘porque tem pessoas até que podem pagar o benefício, mas eles pedem o benefício pela prefeitura e pagam a mais para melhorar a urna funerária’. Eu falei: ‘como que é?’ [...] Eu sou uma fã do controle social. É uma pena que muitas vezes as pessoas, os próprios conselheiros não sabem, não entendem a força que o controle social tem. E eu espero que a gente possa viver esses momentos novamente, em que o controle social, em que os usuários estejam no topo dessa política, porque a política

é pensada para eles, mas tem que ter a participação deles. Não basta que a gente fique dentro dos gabinetes, pensando a política para o usuário sem que ele esteja presente, e as conferências, é muito isso. As conferências, é um momento de dar voz ao usuário, e eu já vi e fiquei muito arrepiada vendo um usuário nessa conferência de 2019, que foi uma conferência democrática. O governo federal não chamou a conferência, não quis fazer, e aí a sociedade civil sozinha fez uma conferência nacional, e eu estava lá em ‘estado A’, e foi arrepiante do início ao fim, e vi [...] de usuários que [...] exatamente isso: ‘parem de falar por nós, nós temos que participar dessa política, nós temos que estar dentro dos conselhos, dentro das conferências para discutir o que é melhor para o usuário’. O que eu espero é que a gente volte a ter o usuário e a sociedade civil como protagonistas dessa política. É o que eu posso te falar para finalizar (Rosa).

A atuação neste programa ocorreu nesse período de nove meses, sendo que neste período ficou muito claro, pela própria proposta do programa e até pelo conhecimento técnico que as assistentes sociais que trabalhavam comigo compartilharam com toda a equipe, que era por se tratar de uma política pública, precisava ter alguns cuidados não só no planejamento das ações, porque o PAIF tinha um caráter, tem até hoje, inovador, de poder ser desenhado de acordo com o perfil das famílias, de acordo com a demanda das famílias, mas também um cuidado de monitoramento e avaliação. Então a gente teve um cuidado de, apesar de estar começando um programa e não ter tido nenhuma direção de cobrança do órgão gestor, que era [...] à ocasião, a gente fez um processo, criamos alguns indicadores e conseguimos monitorar alguns resultados desse programa (Hebe).

[...] Aí, eu fui ocupando diferentes funções, primeiro muito técnica, dos serviços, e depois fui para a gestão do SUAS, que aí lida com monitoramento, avaliação, gestão da informação, orientação da gestão financeira, gestão orçamentária, como é que você traduz todos os serviços, os recursos (Iasmin).

Vou falar uma coisa para você, 80 ou 90% deles até tinha plano, mas não monitorava, nem avaliava; não serve para nada. Não serve para nada. A questão dos gestores é muito séria, eu não estou dizendo que você precisa ser um PHD para ser gestor, mas a gente precisa compreender o que está fazendo em cada política, e o problema é que as pessoas acham que, na assistência social, pode tudo, pode-se fazer tudo. O problema é que agora, com essas mudanças todas que estão acontecendo, parece que essa premissa vai se dar como verdade. Infelizmente, a gente está tendo diversos retrocessos (Claudete).

A gente chegou em um momento que era um carro para servir todos os equipamentos da secretaria de ‘município’ [...] aí, todo mundo ficava descoberto [...] porque, o que acontece com essa questão da falta de recursos [...] quando a gente precisava de carro, para atender uma situação grave com a justiça em cima, cobrando da gente, enquanto profissionais, respostas do acompanhamento [...] assim, um exemplo: uma situação de violência contra criança, o CREAS está acompanhando, então o CREAS precisa é [...] no final tem um cumpre-se! E, se o profissional não cumprir, ele pode ser penalizado, responsabilizado, né [...] então essa é a situação. E, quando a gente chegava para fazer o pedido, para a secretaria, não tinha carro, a resposta era ‘não tem!’ Mas era não tem, que a gente observava que o carro estava servindo para questões particulares, o único carro que tinha, né, estava servindo para questões pessoais e particulares de pessoas de um determinado escalão da secretaria, né [...] então, outro exemplo também real: a assistência social tem uma verba específica para atuar em desastres, em situações de calamidade pública, né [...] lá em ‘município’, eu já presenciei esse recurso sendo usado para comprar cestas básicas no momento pré-eleitoral, né [...] onde as pessoas foram chamadas para receber essa cesta e com e com o número de candidato, e dizendo: ‘olha, foi fulano, é fulano que está oferecendo esse benefício, é [...] então não vamos esquecer do nosso candidato X’. (Cristina).

No diálogo com as participantes, emergiu que, além da descontinuidade da política pública, resta um descaminho dos recursos existentes, tanto por parte dos gestores, em que, por exemplo, o carro para atender a assistência “estava servindo para questões particulares”; como também dos próprios usuários da política, em situações como esta: as “pessoas até que podem pagar o benefício, mas eles pedem o benefício pela prefeitura e pagam a mais para melhorar a urna funerária”. Outra situação remete para a “barganha política”, em que os recursos são desviados para propósitos ou fins eleitoreiros, desviando-se de atender o objetivo-fim para o qual foi criado, gerando conflitos na tendência de desviar recursos públicos no ambiente, conforme relatos de Cristina. Desse modo, a colonialidade imposta por influências internacionais, como no caso do World Bank (1992) parece não ter sido resolvida frente ao filantropismo e aos desvios de interesse político e privado, promovidos pelo patrimonialismo e clientelismo.

O último componente da liderança, o sistema de governança, tem o objetivo de: i) estabelecer as instâncias internas de governança da organização; ii) garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas; e iii) estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas (TCU, 2014). Dos relatos das participantes, cabe destacar que elas percebem a governança de alguma forma, porém desconhecem a regulamentação, assim como ignoram que um sistema de governança tenha sido implantado na gestão do SUAS, conforme mencionado, desde o início dos encontros, pela líder Ana. Hebe também destaca: “não vivi a realidade da gestão como uma experiência de governança pública, apesar de ser”. Da mesma forma, as participantes da SMAS/RJ apontam que não há, naquele setor, um sistema de governança, observando que só existe na “alçada da própria governança da secretaria”.

Sempre é algo que a gente aprende, mas muitas coisas, às vezes, não estão na nossa governança de aplicabilidade, ainda mais as coisas relativas à transparência. Elas não estão muito na nossa alçada, de a gente ter autonomia de poder executar. O que está a gente procura trazer como aprendizado e incorporar, mas algumas coisas são mais da alçada da própria governança da secretaria (Suely).

Ou seja, passo a refletir como as participantes não se identificam no lugar dos “outros” em prestar contas aos usuários do serviço. Nesse sentido, o Quadro 11 expõe-se, de modo resumido, o confronto da teoria e prática do mecanismo liderança, a partir da escrita desenvolvida até aqui,

Quadro 11 – Teoria e prática do mecanismo liderança

Mecanismos	Pessoas e Competências		Princípios e comportamentos		Liderança organizacional		Sistema de governança	
	Teoria	Prática	Teoria	Prática	Teoria	Prática	Teoria	Prática
Liderança	i) transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração; ii) capacitação dos membros da alta administração; iii) sistema de avaliação de desempenho; iv) garantia de benefícios para atrair bons profissionais.	- cargos por indicações políticas; - profissionais que não querem se atualizar, estudar e se aprimorar; - pessoas ainda descompromissadas desmatriculadas; - pessoas na gestão que são desqualificadas; - Na pesquisa não apareceu nenhum conjunto de benefícios.	i) adoção de código de ética e conduta; ii) mecanismos de controle para evitar preconceitos, vieses ou conflitos; iii) mecanismos para garantir a atuação de acordo com os padrões e princípios legais e organizacionais.	- existe código de ética aos profissionais; - O TCU recomenda o estabelecimento desses mecanismos; - não houve evidências que os mecanismos existentes garantam a atuação de acordo com os padrões.	i) avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização; ii) responsabilizar-se pelas políticas e diretrizes para a gestão; iii) assegurar por meio de política a avaliação, direcionamento e monitoramento; iv) responsabilizar-se pela gestão de risco e controle interno.	- identificam os indicadores, mas o planejamento inicial não é avaliado; - não identificamos a responsabilização, a capacidade de assegurar a avaliação, direcionamento, monitoramento a organização; - existe um risco de desvio de caminhos para fins particulares e eleitores; - não identificamos essa responsabilização.	i) estabelecer as instâncias de governança da organização; ii) garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas; iii) estabelecer o sistema de governança e a divulgação às partes interessadas.	- não se aplica e não compreendem como sendo de suas autonomias as questões de governança e transparência.

Fonte: Elaborado pela autora

Dessa forma, o passo seguinte era compreender que o mecanismo da **estratégia** considera o componente relacionamento com partes interessadas como algo que deve: i) estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo; ii) promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização; iii) estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores; e iv) assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.

Esse componente remete aos atores envolvidos, de certo modo, dentro de uma rede da política da assistência na cadeia entre o Estado e a sociedade. Assim, é possível notar que o próprio serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), já previa potencialidades na rede, conforme se percebe na fala de Hebe, destacando que os indivíduos não conseguem conjecturar outra forma de trabalho que não seja aquele inserido em uma rede, para viabilizar as necessidades da população. De modo semelhante, isso também foi dialogado com Cleide e Hortência e outras participantes que me trouxeram conhecimentos até então desconhecidos:

O PAIF permitia, fazia parte do seu desenho um planejamento a partir do diagnóstico local, um recurso que poderia ser repassado para, inclusive, potencializar a rede socioassistencial local, não só onde o programa seria executado, mas a rede de outros serviços públicos, então tinha uma série de potencialidades (Hebe).

O que faz parte dessa rede? Para eu entender um pouquinho mais (Pesquisadora).
A questão das redes auto-organizadas, por isso me veio essa questão do controle social. Eu não me vejo trabalhando - tanto na ponta, como diretora de uma unidade, e hoje como coordenadora de uma unidade – a política pública sem ser em rede. Eu não consigo pensar em atuar sem estar inserida numa rede; numa rede tanto organizacional, do próprio serviço público, como em uma rede maior, como um todo; uma rede envolvendo a sociedade civil, envolvendo as instituições. Isso logo me veio à cabeça, trabalhar sem estar articulada com a rede [...] Ela me ajuda a atender as demandas que são colocadas para a assistência. Eu não consigo ter a aplicabilidade da nossa política para atender às demandas da população que vem aos nossos equipamentos. Eu não vejo que o serviço público tenha como proporcionar todas as necessidades e os direitos que essa população precisa e vem às nossas unidades para buscar [...] Tem a rede intersetorial, que são as unidades de saúde, que são as unidades de educação [...] dentro da nossa esfera pública. E a rede local, que são as instituições, a sociedade civil, as organizações da sociedade civil, que estão sempre conosco. E têm diversas esferas: [...] alimentar, geração de emprego, capacitação profissional. Não sei se deu para você entender um pouco (Roda Dialogada, Cleide).

Então, na gestão, eu tinha preocupações de fazer a discussão com a rede de assistência social da sociedade civil - em 'município C', é uma rede muito atuante, muito forte. Na verdade, os serviços que eram, então, praticados diretamente pelo governo, eram muito poucos - o governo fazia mais convênios (Hortência).

Assim, têm-se que o governo, como organização pública, oferece muito pouco ou quase nada às demandas da população, uma vez que acaba realizando muitos convênios e necessita da rede socioassistencial para atender aos usuários. Ao passo que percebo que a política pode acabar se diluindo na rede, de modo que o

A estratégia organizacional como componente, por sua vez, aborda que o setor público deve: i) estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas; ii) estabelecer a estratégia da organização; e iii) monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização. Desse modo, o envolvimento das partes por meio da transparência associa-se à governança no sentido de prestar contas das atividades, dos serviços, das condutas e dos processos executados. Nesse sentido, as participantes dialogaram, apontando que não faz parte das atividades da SMAS/RJ a aplicabilidade por parte do setor. Isso, segundo Koppell (2005), causa uma patologia de valor básico da Administração Pública. E, como princípio da governança, os gestores acabam frustrando as expectativas dos cidadãos pela falha de comunicação, tanto da publicidade quanto em relação a informações fidedignas (CAMILO; MANENTI; YAMAGUCHI, 2018; VESPERMANN; TAVEIRA; PENHA, 2019).

Por seu turno, o componente alinhamento transorganizacional indica o relacionamento com múltiplos atores, para estabelecer mecanismos de atuação conjunta, com vistas à formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas. Esse componente faz parte das ações conjuntas da rede, que estão além da organização, uma vez que não é possível desenvolver as ações acerca das demandas dos usuários, sem contar com a ajuda e/ou parceiras de outros atores nessa arena. Esse alinhamento com pares busca atender as distintas demandas dos usuários, de modo a incluí-los na sociedade, conferindo com os depoimentos de Cristina e Alba:

O segundo passo também foi fazer contato com as instituições, né, porque a assistência social, ela não tem como trabalhar sozinha, ela precisa de um CREAS, principalmente. Para ser referência, ele precisa estar em contato com os outros órgãos, com outras instituições. Então a gente foi nesse movimento mesmo de trabalho em rede e anunciando que tinha uma nova equipe, anunciando que tinha uma nova formação, e principalmente que o CREAS estava reaberto, né. Então o trabalho de comunicação também, né, primeiramente com o TJ, com o ministério público da cidade, com a saúde, com a educação [...] aí nesse sentido (Cristina).

Como é que a gente mobiliza, já que a nossa visão, o trabalho em rede, como é que a gente mobiliza? Tem uma área específica que trabalha essa discussão de mobilização, de participação e de engajamento das organizações locais, lideranças nas discussões dos territórios, e uma área de empreendedorismo, que também é uma área bastante atuante, mas que é muito voltada para pequenos negócios (Alba).

Nesse sentido, o relacionamento transorganizacional transcende a própria organização, ou seja, o próprio Estado, no seu dever como responsável pela garantia do direito da assistência social, conforme aponta Rhodes (1996), afirmando que a governança está para além do governo, incluindo vários atores privados e públicos dentro da rede. Logo, a governança como um processo em si deve incluir esses indivíduos envolvidos e aparar as suas arestas para que o processo não seja rompido, de forma que a governança venha a ser complexa para além do próprio setor público.

Do mesmo modo que foi elaborada uma síntese do mecanismo de liderança no Quadro 11, no mesmo padrão, para melhor visualização do mecanismo de Estratégia, apresenta-se o Quadro 12:

Quadro 12– Teoria e prática do mecanismo e estratégia

Mecanismos	Relacionamento com partes interessadas		Estratégia organizacional		Alinhamento Transorganizacional	
	Teoria	Prática	Teoria	Prática	Teoria	Prática
Estratégia	i) estabelecer e divulgar canais de comunicação às partes interessadas, assegurando a sua efetividade; ii) promover a participação social, inclusive com os usuários e sociedade civil; iii) estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia; iv) assegurar que decisões, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade atendam ao maior número possível de partes interessadas.	- o PAIF já previa a potencialidade de uma rede envolvida para atuação da política, assim como as participantes demonstram que não há como exercer qualquer atividade sem estar dentro de uma rede socioassistencial. - existe a promoção da participação social, por meio dos conselhos municipais, mas não garantem a efetividade da governança na organização. - existe a relação com outras partes, por meio de uma rede; - não apareceu na pesquisa que assegurar essas decisões são possíveis.	i) estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.	- não faz parte do setor SMAS/RJ essa transparência.	i) relacionamento com múltiplos atores, para estabelecer mecanismo de atuação conjunta, com vistas à formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.	- existe o relacionamento que transcendem o próprio estado e governo. Contudo não aparece uma formulação de implementação da política, enfraquecendo a questão das responsabilidades.

Fonte: Elaborado pela autora

Ainda seguindo as recomendações do TCU, passou-se a dialogar com as participantes acerca do último mecanismo de **controle**, o qual lida com o componente de gestão de riscos e controle interno, com o desafio de: i) estabelecer um sistema de gestão de riscos e controle interno; e ii) monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional. Nesse sentido, Iasmin observa como os sistemas estão interligados e menciona que poderiam facilitar as funções técnicas, mas que, infelizmente, “a maioria dos municípios não têm” esse setor, conforme previsão da normativa do SUAS. Assim, considerando que a dimensão do território brasileiro conta com 5.568 municípios, mais o Distrito Federal e Fernando de Noronha (IBGE, 2021), a falta desse controle acaba proporcionando a cultura do “controle do controle”, que possibilita a utilização da barganha do poder político, fazendo do usuário uma “marionete” nessa arena teatral, a partir dos interesses em manter os “velhos” hábitos da cultura político partidária e/ou os interesses pessoais, ou de grupos em detrimento da responsabilidade de Estado, que poderia ser rompida pelo acesso às informações, de modo a reduzir a distância existente entre o Estado e Sociedade Civil. Desse modo, uma das sugestões apresentadas pelas participantes, como se destaca na fala de Rosa, foi que o controle social seja fortalecido, essencialmente por parte do usuário, para ocupar o protagonismo dessa política, como forma de romper e descortinar as máscaras políticas de poder que são utilizadas.

[...] dependendo do que a gente esteja dialogando e deliberando, às vezes, as entidades são mais governo de identidade civil, já dizia [...] então, assim, a gente sabe que não estamos no mesmo barco. A gente tem que perguntar qual barco, dependendo da conjuntura, estamos. Quando não interessa, joga o trabalhador para outro barco. Eu estou mais no barco da gestão, isso não é novidade. Então, quando a gente vive numa conjuntura como hoje, aí, nessa perspectiva gestão municipal em especial da secretaria ‘nome’ de controle do controle, porque é isso que a gente vivencia, o controle do controle, você tem, digamos que não tem tantos embates no conselho da criança, até tem, mas quando você, por exemplo, não são todos, alguns dirigentes que estão pensando ‘se eu for para o embate eu não consigo o financiamento, o edital, que passa pelo orçamento’, obvio que passa pelo orçamento, então, em alguns momentos, eu vou para o embate de outros, até concordo, mas deixa eu me calar. Em alguns espaços eu até advogo que, quando você representa a entidade, tem que estar na gestão, ou é o diretor ou é o gestor ou é o coordenador, porque, o que acontece: as entidades normalmente querem estar no espaço do controle para ter informação privilegiada, mas o dirigente não está, aí coloca o trabalhador. Quando está em uma situação complexa, o trabalhador não tem o poder de decidir, ‘não, para lá, eu tenho que primeiro internalizar’, então que representação é essa? Ele não tem esse poder. Então há um jogo de interesses aí. Então, a gente tem um pouco dessa fragilidade. Não estou retirando o mérito das entidades que estão ali, o que movem, mas a gente vê que realmente é mais difícil o embate. Já, no conselho de assistência, não é tão, não é fácil, não é tão tranquila essa questão da coabitação, porque você tem entidade, tem governo; mas tem trabalhador, tem usuário que ‘mete o pé na porta mesmo’: ‘não, espera lá, vamos discutir isso’, que traz a pauta e de novo insiste com a pauta, e chama fulana. Então não é tão fácil! Houve essa alteração nesta gestão, no discurso, e não posso afirmar, mas assim, o discurso é de poder dar uma estrutura melhor para os

conselhos. Então a gente tem, ainda não está muito claro, para você ver ainda não está muito claro (Alexandra).

E o controle, que é gestão de riscos e controles internos, porque vocês devem ter algum controle de alguma coisa, de alguma forma do que vocês fazem (Pesquisadora).

[...] tem um controle, todas elas. Também têm algumas situações que também são medidas de acordo com cada quantidade. Vou dar um exemplo, com a quantidade de pessoas que são tratadas: a quantidade de pessoas que estão inseridas nas unidades, no caso dos servidores efetivos, quais são os quantitativos que eu tenho de assistentes sociais, de psicólogos em cada unidade, como isso está equilibrado, como eu tenho que equilibrar uma unidade, que a gente está com menos assistentes sociais, uma está com mais, outra está com menos, não [...] como eu faço, então há todo esse controle de risco, há toda essa... então, você está falando e minha cabeça está pensando aqui (Patrícia).

A gestão do trabalho vai tratar de tudo que diz respeito à contratação, capacitação, fluxo de trabalho, elaboração e sistematização de dados, monitoramento, organização e planejamento dos serviços e das demandas a serem atendidas. No entanto, a maioria dos municípios não tem esse setor instituído, conforme a estrutura como está definida na lei do SUAS. O que acontece? Existem muitas dificuldades financeiras dos municípios para organizar o SUAS conforme está previsto, profissionalmente e legalmente falando. Além disso, via de regra, na realidade, existe uma certa distância entre a gestão e a equipe que está na ponta [...] Os sistemas públicos nacionais hoje facilitam, em muito, a vida do gestor público em todas as áreas técnicas de funcionamento, considerando aí, também, os contadores, administradores e funções necessárias à gestão financeira e orçamentária, não só as funções técnicas e especialidades de gestão dos serviços do SUAS, pois, hoje em dia, a gestão pública conta com sistemas que são interligados entre entes federados, instituições, setores, etc., facilitando manuseio e registro de informações, de prestação de contas, de monitoramento, de avaliação, de repasse, de análise de dados, de normas claras, de procedimentos de transparência, de controle social (Iasmin).

Talvez, no dia que as pessoas passarem a usar um sistema como o SEI, que o estado agora está usando, isso já vai adiantar muito, porque, em um clique, você manda o processo para o setor que você precisa [...] É muita morosidade, é muita burocracia! Eu falo que é muito emperrado justamente para que as pessoas não cometam atos ilícitos, mas quem quer comete com uma certa facilidade; a gente que quer trabalhar fica engessada. Infelizmente, o órgão público é muito engessado (Rosa).

Outra referência feita por Patrícia, menciona que a SMAS/RJ tem um controle quantitativo como forma de equilibrar as unidades. Entretanto, não se dialogou sobre alguma forma para que esse equilíbrio alcance o desempenho esperado das atividades, de modo a atender o usuário. Nesse sentido, ainda, foi dialogado com Iasmin a respeito da distância que existe entre os profissionais da gestão e os da ponta, em relação à própria atividade-fim, como um rompimento no caminho, e que é perverso (DAGNINO, 2004), mais ainda com o usuário da política que está em uma ponta mais distante (Figura 10). Desse modo, é possível perceber que o sistema da governança e controle é algo que não está fluindo no setor público, contrariando as orientações do TCU (2014), devido, inclusive, a “morosidade” e “burocracia”, como trazidas na fala de Rosa, e que deixam o órgão público “muito engessado”. Vale destacar,

que esses sistemas de controle (Iasmin) não estão implementados na maioria dos municípios, apenas nos estados.

Para compreender como os municípios lidam com o controle, como foi citada por uma participante, destaca-se o componente da auditoria interna, que tem o objetivo de: i) estabelecer a função de auditoria interna; ii) prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente; e iii) assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização (TCU, 2014). Essa temática surgiu em uma conversa apenas, que foi com Patrícia, e que se transcreve.

Tem alguma auditoria interna que pode não ser diretamente no seu setor, mas no setor acima? (Pesquisadora).

A gente tem a controladoria no nosso pé aqui, a gente tem o Ministério Público, a gente tem todo mundo aqui (Patrícia).

Patrícia (SMAS/RJ) lida com o controle caracterizado como aquele que apenas “fica no pé”, denotando, de certa forma, um distanciamento em relação ao setor que atua na “atividade-meio”,

Desse modo, como a auditoria não surgiu em mais nenhum diálogo com as demais participantes, passou-se a analisar o que emergiu acerca do componente *accountability* e transparência, que visa: i) dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei; ii) prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de *accountability*; iii) avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos; e iv) garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação. Esse componente se refere ao final do processo de governança, ou seja, sobre a publicização da execução dos serviços públicos e a garantia de que a prestação de contas está em ordem, de modo que assegure a responsabilização nos casos irregulares. Assim, prosseguem as conversas para ver como esse processo se desdobra, transcrevendo-se.

Será que seria certo dizer que governança é um processo e é governar? (Pesquisadora).

Eu acho que sim, mas acho que não é só isso. Mas eu entendo que governança é processo, precisa ter processos voltados para essa forma de pensar e de gestar, acho que, de certa forma, é governar, mas existem várias formas de governar. Quando eu penso em governança, eu penso em uma gestão democrática, transparente, que tem participação no controle social, que respeita os ritos, os processos, a legalidade; que prevê processos transparentes. Então é governar, mas é um tipo de governar; existem várias maneiras de governar. [...] Eu não sei se faz diferença para você, mas faz para mim. Então acho que é importante esclarecer isso, a maioria das pessoas que participou ali com você, a gente aqui na secretaria, a gente chama de gestor quem está nomeado no cargo, os outros que atuam na gestão, mas sem estar nomeados no cargo, a gente chama de técnico da gestão, então são pessoas, profissionais, técnicos que atuam na área da gestão, mas não são os gestores. Eu, por exemplo, no momento, estou como uma técnica que atua na gestão, sou técnica da gestão (Ana).

Quando eu falei, lá atrás, nessa perspectiva de que, nas nossas ações, a gente tem um ideológico e normas também; da mesma forma, essa ideologia, ela perpassa a nossa vida profissional, então eu, Suely, por exemplo, enquanto gestora, enquanto profissional, eu não estou desassociada, eu Suely pessoa, fora da prefeitura, acho que uma coisa está relacionada a outra. Agora, eu enquanto gestora, eu tenho as normativas, as regras, os procedimentos que eu devo seguir, que eu devo contemplar, que eu devo estar seguindo como diretriz, para que justamente aquilo que eu Suely, enquanto pessoa tenha de avaliação em relação a alguma coisa, de certa forma não impregne tudo o que eu faço, senão eu estou sempre falando de um lugar de pessoa e não de gestora. Agora evidentemente que aquilo que eu sou (não sei se eu estou me fazendo entender), mas aquilo que eu sou vai também de alguma forma perpassar aquilo que eu vou fazer enquanto gestora, embora eu tenha que seguir determinadas normas, regulamentações como gestora. Mas eu acho que é um pouco isso, eu acho que é o que a gente estava falando antes, o que eu sou também está em virtude daquilo que eu vou fazer e daquilo que eu tenho que ir, por exemplo, em um processo de transparência, o público que eu tenho que fazer uma prestação de contas, dar uma transparência (Suely).

Conferência é conferir, conferir essa política Municipal; nesse período, o que que aconteceu? O que que não aconteceu? Quais foram os entraves? O que que foi deliberado há dois anos atrás? O que foi feito? O que não foi realizado? O que que precisa ser feito? Junto com a sociedade, pois muitas das vezes a gente não consegue fazer isso. No cotidiano, ‘mete o usuário’; agora não dá por conta da pandemia, ‘mete o usuário’ lá na van da prefeitura, leva lá para conferência. Mas que pergunta para ele: ‘que tá fazendo aqui?’ ‘Sei não, me botaram na van, eu vim’. Gente, isso não é controle social. Então é isso, a gente não pode só dizer que está fazendo controle social por lutar no conselho ou quando está numa conferência. Controle social é cotidianamente, todos os dias. Quando a gente conseguir fazer isso, aí, sim, vamos estar verdadeiramente fortalecidos! (Alexandra).

Acho que foi a minha melhor experiência fora do serviço público, talvez, porque eu pude ver a assistência social e olhar de um outro lugar - olhar do lugar da sociedade civil organizada, das organizações sociais mesmo (Antônia).

No campo da relação com a sociedade civil, porque as entidades, em geral, com medo de perder as ajudas, eram muito subservientes ao que as prefeituras e os secretários diziam. Então, era trabalhar para romper com isso e emponderá-los para o exercício do controle social - era um grande desafio. Tinha cenas que chegava e: ‘não, mas não foi você que fez?’; ‘não, senhora, olha aqui: hoje, sou eu que estou aqui. Vocês me conhecem. Mas amanhã, não sei quem vai estar aqui. Então, se vocês não souberem, como vocês vão exercer o controle social?’. Então, tinha que sentar, fazer capacitações; passar, às vezes, um dia inteiro ali, fazendo discussão de prestação de contas, isso e aquilo, relatório, para poder eles entenderem, e isso, eu sei que deu um resultado muito importante aqui no município. Foi uma experiência que eu tenho retornos muito gratificantes (Hortência).

Finalizando o último mecanismo de controle, insere-se o Quadro 13, de modo a apresentar, de forma sintética, o resultado dos diálogos trazidos até aqui.

Quadro 13 – Teoria e prática do mecanismo controle

Mecanismos	Gestão de riscos e controle interno		<i>Accountability</i> interna		<i>Accountability</i> e Transparência	
	Teoria	Prática	Teoria	Prática	Teoria	Prática
Controle	i) estabelecer um sistema de gestão de riscos e controle interno; ii) monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.	- existe sistemas interligados nos estados e não nos municípios; - geração de controle do controle; - risco de barganha política de corrupção; - existe controle de quantitativos assistidos; - 'processo burocrático e moroso.	i) estabelecer a função de auditoria interna; ii) prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente; iii) assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.	- apareceu a auditoria como setor que “fica no pé”.	i) dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei; ii) prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de <i>accountability</i>; iii) avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos; iv) garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.	- em relação aos cidadãos parece haver uma abstração; - não sei como seria esse sigilo face a fake News que tomou conta do Brasil. - o órgão entende que não é responsável pela transparência e <i>accountability</i>.

Fonte: Elaborado pela autora

Nesse ponto desta tese, compartilhamos com os leitores conhecimentos acerca dos mecanismos de governança, recomendados pelo TCU, pois entendemos necessária uma pausa para reflexões: Os órgãos públicos estabelecem cartilhas de “liderança – estratégica - controle” aos gestores e agentes públicos, ou seja, de cima para baixo. Contudo, muitas normas “existem”, mas sequer são conhecidas para serem colocadas em prática, conforme evidenciado já no questionário. Desse modo, observa-se, no meio desse processo, existe um rompimento para a prestação do serviço assistencial à sociedade civil brasileira, como um início, meio e fim das demandas sociais, considerando um povo que convive, consequente e naturalmente, com essas falhas, sem sequer ter noção da experiência vivida por essas mulheres que dialogaram nesta tese. Fica evidenciado, portanto, que o acesso a dados pela população acaba se restringindo à mídia ou, no máximo, ao meio de comunicação em que os órgãos públicos se dispõem publicizar as suas informações, como meio de controle social, e que hoje, na realidade brasileira, conhecida como fase das *fakes news*, é causadora de “distorção de visão”, com olhares distintos acerca dos mesmos fatos.

Pensando que os “cidadãos” são os investidores dos recursos públicos (CFC, 2016), não seria adequado colocar “tudo na conta deles” para o pleno exercício do controle social, considerando, inclusive, que as técnicas de governança, essencialmente da contabilidade, estariam muito além da capacidade de conhecimento para um leigo, e que os indivíduos ficam à margem dessa visibilidade. Assim, questiona-se: não seria adequado ampliar a conscientização por meio dos sentidos e saberes de Boaventura (SANTOS, 2019) dessas mulheres? Como uma ferramenta de poder, a partir da mente e do seu lugar no mundo como ser humano e cidadã, e que, querendo ou não, paga na pele e sente a execração que é perpetuada pela lógica de poder político e da individualização que os contornos do mundo global vêm tomando, como agente público? Compreende-se, é claro, que nisso há uma abstração dos conceitos da “responsabilização e *accountability*”, em que o controle social hoje não é capaz de fiscalizar as ações dos gestores da política pública. Ou seja, a *accountability* é imposta e aceita pelo Brasil, por meio de uma prática funcionalista, gerencialista e tecnicista da própria governança acerca da contabilidade, em um território colonizado que, na verdade, desconsidera essa própria colonização pelas trajetórias de vidas individuais ontológicas, de mentes pensantes que já habitavam esse território.

As participantes também relataram que seria importante que os gestores fossem capacitados em governança pública, para maior controle e liderança das ações que são tomadas em âmbito público (Quadro 6). A ética, a moral e os bons costumes do setor público, no entanto,

não deveriam alcançar todos os atores da rede? Inclusive a própria sociedade? É nesse sentido que se destaca a reflexão a respeito da capacitação, inclusive dos cidadãos, como uma “agenda de povo”, proposta por Wakeford e Rodriguez (2018), uma vez que o poder, nos moldes constitucionais, emana desses indivíduos. Essa reflexão, parte do raciocínio que grande parte da população brasileira tem acesso às informações, mesmo que outra parte ainda não tenha, tendo sido compartilhadas muitas *fakes news* nos dois últimos processos eleitorais presidenciais (2018-2022), colocando-se como detentores de conhecimento e saber. Logo, nós, acadêmicos, pesquisadores ativistas e críticos não deveríamos, também, ocupar nosso lugar nesse mundo, como forma de aproximar a Universidade da Sociedade? E de levar conhecimentos e saber às praças públicas?

[...] com a sociedade civil, em relação a fortalecer o exercício do controle social. Então, um outro eixo de preocupação, na minha gestão, era fortalecer os conselhos, porque o conselho de assistência social precisava ser [...] que é composto por poder público e sociedade civil, precisava ser fortalecido, ser bem informado, para que ele pudesse exercer o controle social. É uma coisa que parece tensa e costumar ser, porque governo de um lado e sociedade do outro; mas é onde tem que se dar o embate e o controle social. Então, na perspectiva de garantir a governabilidade [...] Então, por que isso era importante? Conselho, pelo exercício do controle social com parceria entre o poder público e a sociedade; o plano, porque uma das lutas era romper com o improviso - eu não faço o que eu quero, porque eu gosto de ver assim ou porque eu gosto da vovozinha, mas porque há dados estatísticos, há indicativos de que há uma prioridade a ser atendida, pública que tem prioridade, então teria que fugir do improviso e trabalhar em cima do plano - e o fundo, porque a luta era romper com aquele modelo do dinheiro que chegava do financiamento, para a assistência social, do governo federal, ou o próprio previsto pelo município, ficava no ‘buraco sem fundo’ do tesouro municipal (Hortência).

Esse raciocínio foi desenvolvido a partir do diálogo com as participantes, partindo da compreensão de que os cidadãos contribuem para os cofres públicos, que são controlados por meio do orçamento público com a aplicação da técnica contábil, e que essas pessoas são, de modo geral, naturalmente leigas pela lógica de poder político capitalista, e acabam tomando a frente de outros destinos que não seja a prestação dos serviços públicos. Ficou evidente para todas as participantes que, por essa lógica de poder, como também por essa falta de conhecimento que perpassa, inclusive, uma visibilidade clara, transparente e social, os agentes públicos, essencialmente gestores e técnicos, se tornam reféns e marginalizados.

E aí, quem está lá no tesouro municipal não tem nenhuma sensibilidade ou prioridade para, na hora que chega o dinheiro para assistência social, ele avisar para a secretaria: ‘você está com tanto, onde você quer gastar?’. Ficava lá nas aplicações, no baú da prefeitura; e a luta pelo fundo era que saísse dessa lógica e viesse para um caixa específico, com uma gestão dentro da própria assistência social, e não na mão do Secretário de Fazenda e do Prefeito. Então, eram premissas importantes para que a gente tivesse a gestão da assistência social. Então, eram brigas muito ferrenhas para mudar a cabeça das pessoas [...] PPA, LDO e LOA são formulários-padrão para todas as secretarias. Então, você tem lá, por exemplo, a ação comunitária. Mas, hoje, a gente já não fala desta maneira, a gente já tem uma outra linguagem. Então, você tem que

trazer para ali, então você vai [...] os formulários não são o nosso maior problema. Depois que a gente entendeu a mecânica, deixou de ser o maior problema. Claro que a gente gostaria que ele avançasse mais para a configuração, mas a gente entende que é uma base para todo mundo. A função oito tinha um problema danado. Você sabe o que é função oito? (Hortência).

Como mencionado anteriormente, quem se apropriou dos conhecimentos orçamentários e do percurso dos recursos públicos conseguiu, de alguma forma, desenvolver com mais assertividade a melhoria dos municípios e da política pública. Essas transposições e deslocamentos de lugares serão mais problematizadas na Seção 4.2.3 da decolonialidade, na sequência do que se apresenta na próxima Seção.

4.2.2) TERRITÓRIO E ATORES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A política pública da Assistência Social atua em todo o território brasileiro, de forma descentralizada, pelos entes federativos (União, Estado/Distrito Federal e Município) (BRASIL, 1988). Sua estrutura envolve, além do atual gabinete do Ministério da Cidadania: i) o Cras – Centro de Referência de Assistência Social; ii) o Creas – Centro de Referência Especializado de Assistência Social; iii) o Centro POP – Centros de Referência Especializados para a População em Situação de Rua; iv) o Centro-Dia de Referência para Pessoas com Deficiência e suas Famílias; e v) as Unidades de Acolhimento – Casa Lar, Abrigo Institucional, República, Residência Inclusiva, Casa de Passagem (MINISTÉRIO DA CIDADANIA - MDS, 2022). Esses espaços são unidades públicas da assistência social, conhecidas como “equipamento”, que lidam com prioridade em áreas de maior vulnerabilidade social, com objetivo de fortalecer a convivência com a família e com a Comunidade (Cras). São as instalações físicas que atendem as famílias e as pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram algum direito violado (Creas) as pessoas que moram e/ou sobrevivem nas ruas, de modo a promover o acesso a espaços de guarda de pertences, de higiene pessoal, de alimentação e provisão de documentação (Centro POP) que prestam auxílio aos que necessitam de algum atendimento especializado a pessoas e idosos com deficiência, que tenham algum grau de dependência de cuidados (Centro-Dia) e os indivíduos e famílias que precisam de acolhimento e proteção, por estarem afastados temporariamente do seu núcleo familiar e/ou comunitário e se encontram em situação de abandono, ameaça ou violação de direitos (Unidades de Acolhimento) (MDS, 2022). Nesse sentido, Cristina assim se pronuncia:

[...] tinha o CREAS, esse equipamento, né, que é o centro de referência especializado em assistência, que trabalha com violações de direitos, com vínculos rompidos, enfim, por situações que necessitam de acompanhamento social de médio e longo prazo, para dar uma resumida...então esse equipamento estava fechado (Cristina, linhas 53 – 56). [...] o equipamento é a estrutura física, se escreve equipamento [...]. O CRAS é um equipamento da assistência, O CREAS é um equipamento, as instituições de longa

permanência são equipamentos, dos serviços que a gente fala, né, serviços de fortalecimento de vínculos, serviço de abordagem social, enfim, mas o equipamento é o lugar em si. Então eu cheguei, estava fechado, no sentido mesmo que eu tinha que ir pegar a chave para poder, enfim [...] (Cristina, Apêndice W, linhas 72 – 76).

Desse modo, foi possível compreender primeiro o que era “equipamento”, que, no meu pensar de contadora, era só um bem tangível, material. Ou seja, eu mesma começo o meu processo de repensar e de me situar no novo saber, em que equipamento, na lógica da assistência social, é um território, um lugar. Nesse sentido, comecei a identificar o campo e a diferenciar as atribuições de cada um dos equipamentos. Ou seja, passei a compreender melhor qual política era/é realizada nesse território, em cada equipamento, a partir da sua origem história de luta, e que foi se transformando na estrutura que é a assistência social hoje, em buscar de um papel assistencialista, advindo da benesse das igrejas, para ocupar o lugar de um direito garantido pela Constituição Federal de 1988 (PAPADÓPULOS, 2005; COUTO, 2015; MDSCF, 2005; SOARES; CUNHA, 2016).

Desde que foi promulgada a Constituição Federal de 1988 e com a publicação da LOAS, como forma de garantir esse direito constitucional, os indivíduos que lutaram pela assistência social continuaram com movimentos para espalhar, para todas as regiões do Brasil, esse direito, que deveria ser concretizado e materializado para não se perder no tempo e no espaço (BRASIL, 1988). A fala de Hortência reflete essa afirmação:

Aí, saiu a Constituição do possível, e saiu a Lei Orgânica do possível - a Constituição, lógico, em 1988; o processo de luta levou cinco anos para sair a Lei Orgânica, que saiu em 1993, e que aí, nesse período, tinha vários projetos de lei, e esse saiu o vencedor. Aí, nós tínhamos feito um movimento para discutir a Lei Orgânica - os artigos - e agora, começamos a fazer um movimento de voltar aos mesmos lugares para dizer como ficou e começar a discutir como vamos fazer. Então, essa comissão de assistência do Conselho Regional de Serviço Social foi dividida pelas regiões do estado do ‘município A’, e a gente, então, era referência para cada uma ou duas regiões, para fazer o debate: aquele debate que nós fizemos, agora ficou assim, o artigo está assim (Hortência).

Mantendo-se na história, observa-se que, ainda na década de 90, foi idealizado o Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF) na Secretaria Estadual de Ação Social e Esporte e Lazer do Rio de Janeiro – SASEL, por meio do Decreto Estadual nº 25.919, de 27 de dezembro de 1999 (SEASDH, 2011-2014), transformado em “ação continuada da Assistência Social”, no âmbito Nacional, em 2004, pela publicação do Decreto nº 5.085/2004 (MDS, 2022). Nesse período, vivia-se a lógica neoliberal, que direcionava para a fragmentação individual, e o PAIF veio, contrariando essa ideologia da individualização, se apoiando na teoria crítica e transformadora de Paulo Freire (SEASDH, 2011-2014). Posto isso, o programa foi considerado pela Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos como uma prova de “resistência pela

defesa e proteção dos direitos, assim como pela defesa da primazia do Estado na condução da política pública de proteção social” (SEASDH, 2011-2014, p. 15). Sobre esse assunto, Hebe e Claudete assim se manifestaram:

Eu recebi uma ligação de uma secretária da doutora ‘nome’, que era essa assistente social que formulou o PAIF, ligando para mim de ‘nome’, dizendo que a doutora ‘nome’ queria conversar comigo. Aí a doutora ‘nome’ foi, me cumprimentou, perguntou se eu era HEBE do PAIF, eu disse que sim, ela disse: ‘você acreditou no PAIF? Eu falei: ‘sim, não só acreditamos, a equipe toda, como vimos que realmente é uma proposta de um programa social muito efetiva’. Ela foi e falou assim: ‘então você me ajudaria a implantar o PAIF no país inteiro?’ [...] Nisso, ‘nome’ estava tomado de ofícios de prefeitos pedindo PAIF, todo mundo querendo entender que PAIF era esse. ‘nome’ foi me procurar na minha sala, com a equipe. Nós sentamos com ela e explicamos o que era o PAIF: que o PAIF previa estratégias de acompanhamento às famílias; que previa a estratégia de trabalho social com uma equipe técnica de profissionais, assistentes sociais e psicólogos; que previa a instalação de núcleos de referência de assistência social, que se tornaram os CRAS depois, no SUAS. E a ‘nome’ ‘centro de [...]’? Porque a gente chamava, dentro do PAIF, o que era NAF no ‘município A’ se tornou Centro de Referência de Assistência Social. Aí a ‘nome’: [...] referência grande, não é? Centro de Referência de Assistência Social é CRAS. Pode chamar de CRAS?’ Eu falei: ‘pode’. Quem sou eu para falar que não? É a letra, as iniciais do programa. CRAS fica melhor. CRAS. Nisso, eu não sabendo que seria da minha vida, não sabia o que seria esse CRAS de que ela estava falando, essas coisas todas. Começou a chegar, todo mundo foi exonerado, sobrou só eu de gerente lá. Depois, passou, acho que um mês e meio, começaram a chegar os novos diretores; fui apresentada a uma diretora [...] e nisso eles começaram a falar que iam implantar no sistema [...] Nessa conferência de 2003, foi decidido que seria implantando, definitivamente, no país o Sistema Único de Assistência Social, que já era uma reivindicação desde o ano de 1993, desde a Lei Orgânica de Assistência Social, mas que nunca tinha sido implantado. Um dos compromissos que o ‘nome’ e o ‘partido’ tiveram no campo da assistência social era a implantação desse sistema (Hebe).

Então, eu fui vendo nascer, por exemplo, a partir do programa ‘nome’, em 2007, o começo de um desenho do CREAS em ‘município’, e era fantástico, porque a gente fazia diversas discussões sobre a questão de como é que ia ser esse equipamento, quem eram as equipes que iam fazer parte; a gente tinha uma coordenadoria de atendimento à criança e adolescente e tinha uma equipe do ‘programa’, e tinha a galera da abordagem de rua, porque já existia em ‘município’ abrigo e acolhimento institucional, abrigo para a população de situação de rua adulta, já tinha para criança e adolescente as casas de passagem. Então, a gente tinha alguns equipamentos que já estavam bem avançados frente a alguns outros municípios, mas que era preciso se redesenhar. Então eu fui vendo nascer (Claudete).

Ressalta-se, nesse sentido, que a política da assistência social, pensada como um direito, buscava o rompimento do modelo patriarcal religioso, que se mantinha, até então, baseada na esmola e na doação, pautada numa lógica “assistencialista” (COUTO, 2015), que até hoje é de difícil desconstrução no contexto social. Assim, o PAIF foi se espalhando pelos municípios do país como um programa descentralizado, considerado como algo “fantástico” na área da assistência social, “desenhado” com uma estrutura fragmentada de acolhimento, de acordo com o perfil e as necessidades dos usuários, os quais, de certo modo, foram expropriados de tudo por este Estado. Ou seja, como política pública de assistência social, o PAIF oportunizou

medidas de acompanhamento aos vulneráveis, com base na integração à família, criando regulamentações acerca da estrutura da assistência social a partir da Constituição Federal, especificando os serviços que seriam prestados, com uma linguagem nacional aos profissionais habilitados para atuar nessa política, com planos de gestão por meio das funções essenciais (Quadro 2), acerca dos setores atuantes no território para a proteção social (Figura 8).

Contudo, esse papel do Estado como garantidor de direitos, nos moldes da constituição “do possível”, acabou sendo totalmente “forjado” frente à própria colonialidade do território brasileiro (Figura 10). A negação do dever do Estado, conforme mencionado pelas participantes nas transcrições adiante, abre caminho para a manutenção do poder da igreja e para o retrocesso da política em um território que nunca se mostrou suficiente para vencer o que o próprio país é. No Brasil, observa-se que a assistência social existe dentro de uma arena que já era colonizada pelos conceitos de gestão, quando a governança chegou. Existe uma colonialidade prévia à assistência social que é enquadrada para os sujeitos trabalharem a partir de uma lógica de gestão em um campo colonizado de um saber e que tenta substituir a visão filantrópica, que é, igualmente, outra lógica de colonialidade.

Quando eu entrei para o conselho, eu fui forjada pela comissão local. Então, esse braço no território de entendimento na questão social e das necessidades, isso se deu na comissão local, então eu entendi a necessidade de trazer um pouco as demandas de território que, naquela época, era muito... eu não sei se posso dizer, cartorial, mas tinha que fazer uma ata, mandava para o conselho. A gente não via efetividade nisso, então pensei assim: ‘gente, como é que a gente faz para trazer essas demandas do território lá dentro, sendo conselheiro?’ (Alexandra).

O Ministério Público vivia me mandando ofícios, porque achava que a gente precisa abrir aqui um asilo e aqui já tinham dois na época, um ligado à igreja católica e outro ligado ao grupo espírita, e dava conta (Rosa).

[...] e quando eu fui ver as coisas tudo mudando, melhorando, até o bairro que eu morava melhorando; e a rua ‘nome’ não. Aquilo me inquietava demais, me inquietava muito e, eu sou cristã, evangélica, e eu falava muito com o pastor o seguinte: ‘perai, porque a gente não vai para a rua ‘nome’, e a gente tenta fazer alguma coisa lá? ‘Porque eu sempre trabalhei na área, na época lá, era ação social da igreja, né [...] e eu sempre tive muita resistência, porque ele achava que a galera tinha que vir, e não a gente ir, então isso sempre mexeu muito comigo [...] E aí também, no final do ano passado, em outubro, o pastor da igreja que tinha nos permitido ficar lá, no espaço, ele pede o espaço. Ele diz assim: ‘vocês cresceram muito!’ Depois que veio a ‘TV’, que veio uma fila de 500 pessoas, eu dei inúmeras reportagens para jornal. Foi uma loucura a minha vida! E aí, muitos pastores não gostam da ‘TV’, né, e aí eu acho que isso também contribuiu, e aí ele falou: ‘olha só, Diana, vocês cresceram muito!’ Todos os dias vinha um caminhão com 200, 300 cestas básicas para a gente (Diana).

Diana, posicionada como cristã, questiona a resistência da igreja e a ação social que vinha sendo realizada, ao mesmo tempo que consegue se afastar desse ambiente assistencialista e acaba seguindo outras reflexões acerca da própria vida humana e do seu lugar no mundo, aproximando-se do “conceito racional de emancipação” (MIGNOLO, 2007, p. 458), capaz de

fazer sentido ao indivíduo, de forma a (re)direcioná-lo para a conscientização acerca de que se vive em um ambiente atravessado pela violência e invisibilidade. Assim, de forma bastante didática, Diana descreve o caminho que é atravessado pelo indivíduo de um lugar invisível, onde o estado não é obrigado a dar conta de ninguém, para outro contexto de visibilidade, no qual é cobrado, desse mesmo Estado, o dever de uma política pública efetiva.

Ano passado, com a pandemia, a primeira coisa que fizeram foram cancelar os ônibus intermunicipais. Isso, com que propósito? Matasse essa população sobrando que a gente sabe que existe, né? E que nós somos a população sobrando, a gente está aqui em ‘município B’. Então, se você tira o ônibus intermunicipal, que faz com que a galera tenha acesso a saúde e a saúde não está aqui no município de ‘município B’, está em outros municípios, você constrói um projeto de morte mesmo, né [...] para a população [...] Se você, aí foi onde eu comecei a lutar pela população aqui, com relação à alimentação. Se a mãe que é diarista tem que dar faxina na zona sul, o ônibus não tem, e aí pedem um papel para ela dizendo assim: ‘me diz, me comprove que o seu trabalho que é essencial à Vida’. E aí eu tenho que ouvir dessa mulher: ‘Diana, comer não é essencial à vida? Eu tenho cinco filhos, como é que eu vou alimentar essas crianças, seu eu não for dar faxina na zona sul?’ [...] Você precisa do quê? precisa de água, você tá sedento, você precisa de água, mas você vai continuar com sede, se você não tiver mais água, mas aquele momento você precisa muito de água. Então é isso que eu falo aqui; eu dou o que aquela pessoa está precisando muito naquele momento e dá para ela condições mentais dela pensar em outras formas, e é isso que a gente faz aqui, a gente dá água para o sedento, dando a oportunidade que ele consiga pensar em outras formas para continuar matando a sede, mas aquela sede imediata, né [...] Aquela sequidão imediata, a gente consegue naquele momento atender, a gente não resolve o problema, isso a gente sabe que é por meio de política públicas, e aí, pensando nisso, pensando em políticas públicas e de transformar a realidade do meu município, porque a nossa missão é tirar o meu município da invisibilidade [...] O Estado, mais uma vez, torna esse lugar invisível. E essa é a minha missão aqui enquanto coordenadora desse trabalho social, é tirar da invisibilidade, porque quando há invisibilidade, some e ninguém dá conta; há desaparecimento e ninguém diz nada, mas torna visível, torna visível! A coisa começa a mudar a configuração (Diana).

A reflexão feita por Diana com a pergunta: “comer não é essencial à vida?” me impactou e me fez identificar o óbvio: realmente, um indivíduo que não come, morre! Alguém consegue imaginar quantos morrem de fome nesse país? Urge, então, se compreender a assistência social como um direito que perpassa a própria vida do ser humano. Ou seja, lutar pela assistência social é lutar para que pessoas vivas continuem existindo, uma vez que tem por objetivo: “a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de risco” (BRASIL, 1993, art. 2º, I). Vejo aqui algo que pode parecer contraditório, ou seja, em um país que tipifica o “aborto” como um crime, que trava luta em defesa da expectativa de vida do “feto”, ignorar as condições mínimas da existência humana, de um SER que já está aqui nesse mundo e que já é “existente”, não parece coerente. Assim, é preciso que se reflita: será que o ser humano banalizou e/ou naturalizou essa situação de vulnerabilidade, inviabilizando pessoas que estão morrendo de fome ao nosso lado, em risco, ao passo que lutamos pelo direito

à vida de um feto? Pode se dizer que a vida de um é mais importante do que a de outro?_A partir da ideia de que um indivíduo não tenha que arcar com recursos próprios para a sobrevivência de outro ser, pela racionalização de que o que vale é a “lei da sobrevivência” individual e não coletiva, a partir das amarras ditadoras, impostas, preconceituosas e egocêntricas, vivenciadas atualmente na sociedade brasileira, talvez, sim, uma vida vale mais que outra. Cabe ressaltar, que a temática específica do aborto aqui, não se trata de ser ou não favorável ao aborto. Minha pretensão é apenas despertar uma reflexão sobre os direitos que já existem, em conjunto com uma “conta” que recai na sociedade e que ela mesma parece desconsiderar ou invisibilizar, inclusive pela compreensão que os recursos públicos serão, de qualquer modo, registrados pela contabilidade.

Outra expressão dessa fala que me chamou especial atenção é “projeto de morte”. Do mesmo modo, inicialmente me pareceu chocante demais e, talvez, um pouco exagerada. Contudo, fui analisando e, aos poucos, a reflexão foi tomando forma e fazendo todo sentido, direcioná-la para este estudo. Assim, percorrendo o raciocínio da ideia contida na expressão “projeto de morte”, estabeleceu-se um traçado, considerando que esta pesquisa está pautada na governança pública da assistência social e que é gerida por um ou mais gestor público, político ou não, que exerce, de certo modo, um cargo de poder até chegar aos usuários.

Como passávamos por um período de isolamento social, por conta da determinação de todos os governantes acerca da pandemia, caberia aos gestores públicos o controle e a fiscalização da circulação dos profissionais de saúde e de quem exercia alguma atividade essencial à vida. Isso, porém, ficou só no papel, como é do conhecimento de grande parte da sociedade brasileira. Ou seja, viviam-se realidades antagônicas: ao mesmo tempo que pessoas circulavam sem nenhum controle, outras esbarravam no controle do Estado. Nesse contexto, não era possível dimensionar quem era visibilizado ou não, de modo que só era possível perceber que havia distorções, inclusive no mesmo bairro, município, cidade, e pelo país afora. Mas, quando Diana fala sobre a realidade vivida no seu município, cabe destacar aqui que não estamos falando com participante da SMAS/RJ e nem do contexto do Rio de Janeiro, porém de um território que é próximo, foi possível compreender como estamos longe de conhecer e reconhecer a amplitude de uma necessidade tão básica e tão próxima de cada um. Há, sem dúvida, que se questionar: quantos municípios e, conseqüentemente, indivíduos “sobrantes” ficaram isolados e sem acesso, inclusive à própria saúde? O número de mortos no país fala por si só, de modo que os acontecimentos, no período da pandemia, ficaram mais evidentes, descortinando realidades cruéis e desconhecidas por grande parte da população. Inclusive,

devem ser destacados os profissionais da própria assistência social, que sofreram e se empenharam ao extremo para dar conta de algo que fugiu completamente do controle do Estado, em uma situação que acentuou o número desses vulneráveis.

Assim, para compreender o que seria um “projeto de morte”, afastando-se daquele período da pandemia, uma vez que a pesquisa não tem por objetivo esse recorte temporal, desdobra-se o raciocínio para pensar sobre como se formou a política pública da assistência social em um direito constitucional. É fato que a proposta foi discutida e aprovada pelo Congresso Nacional, assim como acontece com qualquer legislação em nosso país, que precisa passar pelo coletivo, seja federal, estadual, distrital ou municipal (BRASIL, 1988). Esse coletivo é composto por políticos eleitos pelo povo, os quais, de certo modo, no nosso país, são perpetuados em vários mandatos. Uma vez aprovada, a política pública passa a ser gerida de forma descentralizada pelos governantes do executivo, que também são políticos eleitos e que nomeiam gestores públicos para ocuparem as suas secretarias, efetivos de carreira ou não, e por profissionais habilitados pela norma operacional básica, como assistentes sociais, psicólogos, contadores, administradores, entre outros.

Desse modo, inicia-se a reflexão de que a “constituição do possível” só foi promulgada após a discussão de muitos interesses políticos por parte desse coletivo, dentro de uma arena colonial, que, na verdade, ignora, desconhece a política pública da assistência social, ficando no “imaginário” a garantia desse direito e a sua efetividade. Assim, a assistência social é vista como uma gestão política de governo, que vai se moldando aos interesses políticos do mandato vigente. Mantém-se, assim, uma enorme distância entre o discurso protetivo de direito e a prática vivida no contexto social, que vem de fora para dentro e que, na verdade, nem entrou.

Por exemplo, os vereadores também, fizeram um questionário, mandaram para todos os secretários municipais e agendaram datas no dia, audiências conosco ao final da audiência deles da câmara. Eu falei: ‘bom, eles estão me chamando lá, então eles vão ter que me ouvir’. Eu já falo pouco [...] cheguei lá explicando para eles o que era a política de assistência social, porque ainda pensam muito que é aquela questão da mocinha boazinha que gosta de dar uma cesta básica, e não, é uma política garantidora de direitos. Eu cheguei, mas eu falei tanto que o presidente da câmara chegou em um ponto e falou: ‘olha, que aula que você deu para a gente, a gente não sabia que era assim, a gente não conhecia isso, isso e isso’. Porque fica no imaginário. Por que as crianças vão para um abrigo institucional? Não sabem por quê. Aí você vai, você explica. Isso te dá um respaldo também de seriedade, de compromisso. As pessoas passam a te olhar de uma forma diferente. Eu falo muito isso para a minha equipe (Rosa).

A promessa de um projeto democratizante toma, não raro, um contorno neoliberal, restando um lado obscuro, inclusive aos trabalhadores e gestores desta política pública. Nessa direção, ocorre um distanciamento entre o que deveria ser a assistência social e o que realmente

é, o que, muitas vezes, se sustenta na vontade dos profissionais de fazer o seu humanamente máximo, fazendo com que retorne aos moldes assistencialistas. Por fim, observa-se que a descontinuidade da política pública atravessa as necessidades básicas e desconsidera qualquer direito em curso. Dessa forma, compreende-se que a política da assistência, por mais que tenha sido reconhecida como um direito, é de fato, aos olhos da população e dos profissionais uma política “fantástica” (MDSCF, 2005), que só se desenvolve a partir de uma lógica de gestão pública por meio da governança pública, como um caminho que atravessa o neoliberalismo. Nesse caso, como se trata de um direito por vezes desconhecido pelos usuários, e considerando que não se pode esperar que essas pessoas vulneráveis e invisibilizadas saibam que é dever do Estado protegê-las, buscou-se analisar, em conjunto com as participantes, a cadeia da assistência em ordem decrescente, começando a identificar o que acontece e como ela é percebida em relação aos políticos eleitos, a partir do que se ouviu das participantes:

A ‘nome’ se candidatou a uma reeleição e acabou a ‘nome’ ganhando. No primeiro dia ‘nome’, ela mandou fechar todos os núcleos. Não lembro o porquê, mas foi um absurdo, porque as famílias não foram comunicadas; nós não fomos comunicados, mas os portões estavam fechados, então a gente não conseguiu ir para o trabalho. Tivemos um cuidado de ficar aguardando algumas horas, porque, naquele dia, haveria um encontro com algumas das famílias, então nos preocupamos em participar as famílias, uma finalização ali do trabalho e que eles buscassem, no órgão responsável, o que poderia ser, porque se tratavam de casos de famílias que estavam, inclusive, sob acompanhamento em cima de justiça, porque algumas crianças tinham cumprido medida socioeducativa. Então tinham vários casos que precisariam de maior acompanhamento (Hebe).

Mas política tem essa coisa de estar mudando a gestão e, no final do ano mudou, e a secretária que tinha me levado para esse cargo, entrou um novo secretário, aí nós saímos do governo estadual (Rosa).

Interesses contrários mesmo, esses interesses que um grupo [...] porque na política nós temos várias ideologias. Então, esses arranjos que se fazem para a gestão do município, assim como estado, assim como governo federal, trazem interesses contrários, então isso também enfraquece a política, à medida que se dá uma correlação de forças, que pesa mais de um lado em determinados momentos, que pesa mais para o outro lado em determinados momentos, e isso enfraquece, acho que enfraquece até governança (Sofia).

Então, ..., você atribui na falta de recurso? (Pesquisadora).

É, claro que toda política pública é atravessada por interesses políticos, pelos interesses dos governos em torno, tanto em nível municipal, estadual, federal. Isso sempre impacta a política de estado, digamos assim, mas o que a gente vem vivendo nos últimos anos, um desinvestimento nas políticas sociais, inclusive retrocesso na concepção em algumas atividades dessas políticas, então, algumas questões retrocederam. Aqui a gente está como essa sendo a nossa maior dificuldade (Ana).

Gente, como é que uma pessoa dessa vai deliberar uma política que ela desconhece? Como é que as coisas fazem? Acontecem? Questão do orçamento? Então a gente fica com esse problema e aí não consegue fazer o controle efetivamente. Mas eu acho que é um campo fundamental e a essa trajetória que eu tive. Quando eu volto a reforçar a questão da capacitação, é muito por conta dessa trajetória. Eu me senti capacitada quando eu passo e pego ela (comissão local) exatamente logo no seu início, e tinha

muito essa questão forte. E naquela época, tinha uma gestão, e é por isso que eu falo, vontade de gestão, tinha uma gestão que entendia que a comissão local tinha que estar por dentro dos conselhos (Alexandra).

Aí, essa relação com o vereador, você tem que ter jogo de cintura, porque o vereador também é parceiro do seu chefe, do prefeito. Aí, como é que você vai fazer isso? Eu, normalmente, costumo pegar as normativas, aí o serviço social nesse ponto, a política de assistência social está muito bem normatizada, e aí pegava as normas, as portarias do governo federal, fazia ofício e mandava para a câmara. ‘Olha, a gente está fazendo isso porque tem muita fiscalização também e a gente precisa estar de acordo com as normativas’. Ia embromando, mas, na realidade, [...] com aquilo tudo, porque infelizmente durante muito tempo as pessoas não sabiam o que eram seus direitos (Rosa).

Na esfera pública, por ser também um ambiente político, de muitas indicações, nem sempre capacitadas para a função; há muitas vaidades, hierarquias, mau uso do poder que dificultam, em muito, um trabalho técnico, qualificado, profissional como está desenhada a estrutura de gestão do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) (Iasmin).

E quando entra a questão político-partidária, que se alia ao Poder Legislativo, o Executivo e o Legislativo se juntam no interesse político-partidário e eu acho que isso é o maior fator de ‘destrambelhar’ a governança toda, como governança de Estado, porque a governança fica subjugada àquele momento político-partidário e dos interesses que estão rolando (Roda Dialogada, Carla).

Nessas conversas, discutiu-se que o jogo de interesses e arranjos políticos atravessam a política pública e causam uma descontinuidade da assistência social, com manobras que descaminham o projeto democratizante. Nesse cenário político, essencialmente dos cargos do legislativo, existe uma certa perpetuação de poder pela manutenção de múltiplos mandatos, ao mesmo tempo que, no executivo, essa rotatividade, ainda que maior, segue a mesma lógica, visto que, em ambos os poderes, esses interesses e arranjos acabam se eternizando. Esse é, por exemplo, o caso do primeiro-damismo, pelo qual é gerado um impacto no desenvolvimento das ações práticas, tratadas essencialmente na pasta da assistência social, e que, de certo modo, abre espaço para barganhas e corrupções, deixando em segundo plano os usuários e a garantia de seus direitos estabelecidos.

[...] Me pediram, na época, para poder ficar lá. Eu falei com ela: ‘já que você me nomeou no cargo subsecretária só para eu ajudar, então eu posso ser a subsecretária mesmo e ajudo vocês a organizarem a assistência social’. Ela estava nomeada, nessa trajetória histórica da assistência social, como a primeira-dama. Ela era a primeira-dama, então ela era a secretária [...] Mas, no ano de 2017, uma nova primeira-dama assumiu. Essa primeira-dama soube de mim na cidade e foi à minha casa também me chamar, dizendo que teve que assumir. É sempre o mesmo discurso, que teve que assumir a assistência social, mas reconhece que ela não era da área, reconhece que precisava de profissional que orientasse, que ela queria fazer o melhor serviço possível. No final da outra gestão, a gente tinha conseguido avançar até mesmo para um processo seletivo, para ter profissionais concursados. Isso seria muito estratégico até para o aprimoramento da gestão e da oferta dos serviços no município [...] O campo da gestão continuava sendo esse campo não tão obscuro como era antes do SUAS, porque tinha já algumas diretrizes muito importantes a partir da norma operacional básica do SUAS. Existiram duas normas depois do SUAS, a de 2005 e

depois a de 2012, que foi o que qualificou realmente melhor o sistema, mas a qualificação da área da gestão, das estratégias, das funções, era super relevante que isso fosse aprofundado e entender o que era a própria, ser gestora dessa política pública, já que é atravessado por uma história vinculada a práticas assistencialistas, a primeiro-damismo, a não profissionalidade no campo do gestor, porque o gestor, sequer exige-se para ele o ensino superior. Para a execução e coordenação de um serviço assistencial, está claro lá: nível superior. Para gestor da política, não tem exigência de nível superior. Hoje avançou bastante até. A última vez que se conseguiu fazer esse levantamento houve uma mudança significativa em relação à escolarização de gestor, mas a gestão no campo de assistência social, por se tratar de uma política social, não é pautada pelo personagem do gestor, mas pelo campo da gestão e por um modelo de gestão que é descentralizado, que é participativo, que é democrático, que tem compromissos éticos, técnicos e políticos. Então, exige também uma expertise maior (Hebe).

O primeiro-damismo emergiu na pesquisa a partir das falas das participantes da trajetória da política de assistência social, cabendo ressaltar que não emergiu nos encontros com as participantes da SMAS/RJ. Contudo, considerei pertinente abordar todo conhecimento e aprendizado obtido a partir dessa experiência, em contato com essas participantes, e de duas histórias de vida. Assim, identifiquei que o primeiro-damismo é uma prática que vem se perpetuando em alguns territórios da política pública, de modo que o chefe do executivo, em quaisquer das esferas políticas, coloca a sua esposa à frente da pasta da assistência, seja em um ministério e/ou uma secretaria. Esse cargo acaba sendo utilizado como barganha política e o que menos importa é como os serviços são desenvolvidos até chegar aos usuários, conforme comentou Hebe no texto transcrito do diálogo. Nesse mesmo sentido, a Rosa fala:

Eu vou te falar agora uma coisa que eu tenho pensado muito ultimamente: ‘a gente discute muito no meio da assistência social essa questão do primeiro-damismo, acontece em muitos municípios, o prefeito coloca a primeira-dama como secretária e a gente discutiu muito isso’. Algum tempo atrás, eu achava que a secretária deveria ser uma técnica na área. O secretário, a secretária deveriam ser assistentes sociais. Hoje eu te digo que eu mudei de opinião. Hoje eu penso que o secretário ou a secretária tem que ser um bom administrador e se ele encontra uma equipe que já conhece da rotina da gestão e ele for um bom administrador, em um primeiro momento ele não precisa nem entender da política de assistência social, se ele tiver uma boa equipe de assistentes sociais, coordenadores, com coordenador do fundo, e ele for um bom administrador, um bom administrador de RH e ele tiver interesse por [...] na política, ele vai fazer uma boa gestão. Pelo contrário, se for uma técnica e ela não tiver interesse e não tiver também uma equipe, também não vai conseguir. Então eu acho que hoje a equipe base de efetivos, tendo uma equipe que já conhece os trâmites da política, porque de prefeitura para prefeitura muda muito. Eu agora estava ‘apanhando’ em ‘município C’, porque eles lá têm uma forma muito diferente de trabalhar. Por quê? Muitas secretarias, a maioria dos pequenos e médios municípios, a secretaria não tem uma controladoria, uma procuradoria, um setor de compras. Tudo depende da prefeitura. Aí a prefeitura tem um setor para atender a todas as secretarias e aí uma das coisas que faz a morosidade dos processos é isso, é um único setor de compras, uma única procuradoria, uma única controladoria para atender todas as secretarias, todos os processos. Já, em alguns municípios, isso já está mais organizado dentro da própria secretaria. A dependência da prefeitura é maior. Com isso você consegue andar um pouco, ter um pouco mais de agilidade com relação aos processos, porque é um ‘nó’ muito grande. Tem processo que você abre, ele leva um ano tramitando.

Até você receber aquele [...] que você colocou naquele processo, demora um ano (Rosa).

Existe, sim, uma discussão a respeito da formação desses indivíduos em cargo de gestão ou dos conhecimentos que eles possam ter a respeito da política pública. Contudo, há de se destacar, nas falas de Hebe e Rosa, trazendo distintas experiências vividas, em relação ao gestor da pasta ter conhecimentos técnicos ou não. Nesse caso, ainda, é possível identificar, também, a existência de um consenso entre as experiências das duas participantes, uma vez que a política da assistência social é devidamente tipificada pela NOB-RH/SUAS, que dispõe que o cargo de gestor deve ser ocupado por alguém com formação escolar de nível superior, compreendendo que esta pessoa estaria habilitada para exercer um cargo de gestão, assim como para lidar com a equipe, que se “conjectura” estar mais efetiva, e obter conhecimentos e memórias acerca da política no território.

Nesse sentido, buscando compreender como e quais são as atividades exercidas pelos gestores dessa política pública, passou-se a dialogar com as participantes sobre as habilidades exigidas nesse cargo de gestora, para o desenvolvimento dos serviços, pedindo que relatassem um pouco do que vivenciaram/vivenciam.

A função como gestora, quando você pega, você pensa que você vai trabalhar focada no que está escrito no organograma. Por exemplo, como gestora eu sou gestora do fundo, então eu tenho que saber bem como direcionar o recurso, porque o município recebe recurso estadual e federal, além do próprio. Aí, você pensa: ‘tem que saber acompanhar a entrada desse recurso nas pontas, saber o que pode e o que não pode utilizar, porque cada recurso vem ‘meio carimbado’, tem um destino certo, o que é para usar na proteção básica, na especial, o que é para usar no abrigo. Você vai pensar nos processos, como é que eu vou abrir os processos’. Abrigo, por exemplo, que não pode faltar um alimento, você tem que ter muita atenção, porque os processos são muito morosos e aí você tem que abrir com muita antecedência para não faltar aquele alimento. Você vai abrir um processo seletivo para contratar o pessoal. Quando você pensa nas atribuições, você pensa nos programas, nos projetos, mas quando você chega e aí tem muito mais essa coisa de, por exemplo, a sua relação com os vereadores da cidade. Só para você ter uma ideia: ‘quando eu iniciei, [...] do benefício eventual. Não sei se você conhece um pouco da política [...] Nós temos um benefício eventual. Ele é para ser concedido de forma eventual, então essa coisa de cesta básica com lista de pessoas para três anos, todo mês entregando, é errado’ [...] As pessoas estão fazendo upgrade agora de funeral social? Não. O que mais? O vereador, assim que sabe que a família perdeu um ente querido [...], acho que eles têm até um olheiro dentro do hospital para avisar, [...] eles vão na família e eles dizem que eles conseguiram o [...] do bolso deles. Eu falei: ‘gente, muita coisa errada. O que é direito eles usam como uma troca, uma moeda de troca’ (Rosa).

E o campo, a gestão, é atravessado pela temporalidade do estado, das decisões estatais, dos governos, melhor dizendo. Do estado, não, dos governos. Com isso, também há muita rotatividade. Por exemplo, se você visse a gestão da assistência social no ano de 2014, lá no município que eu atuei, era uma. Vai ver agora, é outra. Três anos atrás outra. Ora se avança e retrocede, avança e retrocede. Não se consegue observar, no campo da gestão, um contínuo de aprimoramento que o SUAS conseguiu e vem trabalhando em relação a serviços, mas a gestão não. Mas isso tudo estava planejado.

Já tinha pacto de aprimoramento da gestão. Foram desenvolvidas várias agências nacionais para se qualificar a gestão (Hebe).

Observando-se esses depoimentos, nota-se que Rosa, até vivenciar uma realidade baseada numa relação política em detrimento da sua formação técnica, pensava que as atividades de uma gestora eram pautadas em um processo com início, meio e fim (Figura 10). Hebe corrobora esse novo pensar de Rosa, ao refletir que as decisões políticas governamentais atravessam o tempo em retrocessos e avanços, causando uma descontinuidade dos “serviços” e que a “gestão” ficou apenas no planejamento. Nesse sentido, a Hortência relata como foi a cumplicidade dos indivíduos para consolidar a política, atravessando, inclusive, as rivalidades partidárias. Ao mesmo tempo que passo a compreender com a Iasmin e a Patrícia como se desdobra o processo da gestão, do orçamento, dos recursos humanos, que acabou descortinando a lacuna entre teoria e prática, trazendo sentido as abstrações dos conceitos teóricos e dos marcos regulatórios de governança pública e contabilidade que problematizo nesta tese.

Hoje, eu não sei se você as veria com a mesma percepção; mas, para mim, que vivi e sentei, como secretária, em mesa de negociação nacional, estadual, é interessante - para não falar outra coisa - porque, quando você senta numa mesa de negociação, os três entes, mas com uma perspectiva de consolidação que está no conjunto dos pares, mesmo que sejam de partidos diferentes, dentro da assistência social, e conseguem preservar mais do que a rivalidade partidária, a cumplicidade pela consolidação da política, a mesa de negociação tem debates tensos, riquíssimos, mas você percebia que ninguém perdia o foco do que a gente queria, que era fortalecer o SUS. Então, quem assiste a uma mesa de negociação do passado, nessa época de 2006, 2007 - e 2012, quando se fez a revisão da norma - e assiste a uma CIT de hoje, a gente sente até um aperto no coração de como que, infelizmente, o desagregar é muito grande nos modelos (Hortência).

Para esses serviços, vou dar um exemplo bem básico, muitos desses serviços, para eu ir fazer visita domiciliar, para eu ir lá atender algumas situações, eu tenho que ter um carro disponível, porque, normalmente, a gente vai nas casas das pessoas aonde o acesso é difícil. Se não teve um planejamento aqui da área financeira de compra e pagamento de combustível, eu não vou ter esse carro. Isso é um impacto, por exemplo. Um dos benefícios ofertados na política de assistência, por exemplo, como complemento do acompanhamento familiar, é a entrega de cesta básica para algumas situações. A equipe mapeou; eu vou ter cem cestas básicas para entregar por mês. Isso se chama benefício eventual. Não é [...] eterno. Mas esse termo, dentro da política de assistência, tem regras muito amarradas. Com que recurso eu posso comprar? Eu não posso jamais comprar com recurso que vem do governo federal. Só posso comprar com recurso do estado, quando a regra da fonte estadual permite, no caso do ‘município A’ pode. Em outros estados, não pode. E é a fonte do município a principal para pagar esse item: benefício eventual. O contador, e toda a equipe do FMAS, deverá conhecer isso. Quando ele colocar isso no orçamento e planejar para o ano que vem, para esse ano, eu tenho que identificar lá, com todos os códigos do orçamento benefício eventual, compra de material de custeio no valor x. Uma vez planejado e organizado no orçamento, se tem a autorização para tramitar, para abrir processo e comprar os itens em questão, por exemplo: cesta básica, materiais para o acompanhamento familiar etc. Do ponto de vista da equipe de profissionais da ponta, (dos serviços), eles têm que calcular a quantidade e fazer um levantamento para o ano inteiro de tudo que irão precisar, em todas as atividades e de acordo com a demanda identificada, e fazer a solicitação com a equipe da Gestão financeira, anualmente e

não mês a mês. O planejamento orçamentário, as leis orçamentárias, você organiza uma vez por ano. Quem está no financeiro tem que ter esse levantamento de gastos, de itens necessários para tramitar a aquisição. Se eu não previ isso na lei orçamentária, eu não vou comprar e, neste caso, dependendo da situação, prejudica ou impede o atendimento a família, entendeu? Isso tudo e outras questões, eu diria que envolve comunicação entre as equipes, envolve fluxo de trabalho, fluxo de informação institucional. Comunicação interfere no fluxo de trabalho entre setores, entre os serviços e a gestão, o que ocasiona independentemente das equipes dos serviços, e em qualquer política pública e qualquer nível dos entes federados, município, estado e governo federal, consequências desastrosas para a finalidade do serviço (Iasmin).

A nova gestora, hoje, da pasta, ela traz uma grande articulação com institutos, com universidade, e, através disso, a gente agora está fazendo uma seleção pública, pela primeira vez, para contratar professores, ou minimamente facilitadores, para ministrar o curso, para uma determinada categoria de profissionais aqui na prefeitura, que no caso seriam os orientadores sociais. E assim, eu falo para você, isso é algo inusitado, a gente já teve um conjunto de outros gestores e isso nunca aconteceu, pela primeira vez agora está acontecendo. Uma outra coisa que incide muito, e assim, é muito mais gestão do trabalho da SMAS/RJ, é a forma como o gestor olha os recursos humanos, porque aqui a gente tem, como você colocou, os servidores efetivos e os servidores conveniados. Então, um exemplo, hoje a gente tem um olhar centralizado do gabinete com os profissionais conveniados, você consegue [...], são N questões, o interesse é o gabinete. Então o SMAS/RJ, que antes tinha uma gestão de contratação, hoje ela não tem mais, hoje ela tem uma gestão de execução, mas hoje eu não posso chegar aqui e trazer um currículo, ou você mesmo, chegar aqui e dizer: ‘Entrega um currículo aqui que eu quero ser contratada’, uma vez [...] esses currículos vêm do gabinete, já direcionados para uma vaga, (um edital) [...] (Patrícia).

E quem gerencia esse recurso? (Pesquisadora).

É o gestor da pasta junto com seus subsecretários e coordenadores, aqueles que executam a política, perdão, aqueles que implementam a política, no sentido de planejar, coordenar, organizar, porque quem executa é quem está lá na prática, é o técnico (Patrícia).

Assim, concorda-se que, à época da constituição do direito à assistência social, houve uma cumplicidade para além de interesses políticos partidários, evidenciando-se uma boa implementação dos “serviços”. Entretanto, observa-se que a assistência social está dentro de um território político colonizado de poder, inflado pelas vaidades individuais, que dificulta o trabalho técnico a ser desenvolvido por meio de um profissional mais qualificado na “gestão”. Nesse sentido, compreende-se como deve funcionar a gestão, desde a implantação, o planejamento, passando pela coordenação, execução, e pelo monitoramento até a avaliação de forma efetiva (TCU, 2014). Contudo, verifica-se que não é isso que vem acontecendo, conforme se expõe no diálogo com Rosa.

[...] o SUAS só passou a existir a partir de 2003, em uma época em que um governo voltado ao trabalhador, e aí o serviço social é muito voltado ao trabalhador, além dessas questões de garantir direitos da população usuária, mas o serviço social, o conselho regional e federal de serviço social é muito voltado ao trabalhador, e aí no momento em que a gente teve um governo do partido ‘nome’, a política cresceu de zero a mil em tudo, em normativas, em tipificação, em qualificação, as conferências dando voz à sociedade civil. Então eu vivi um momento muito bom da política. De lá para cá, com diversas legislações e visões erradas da política; ela passou a ser sucateada, passou a ser desmoronada. E hoje, a gente tem uma perspectiva muito ruim em relação à política; grupos que têm uma visão distorcida do que é uma política, por

exemplo, de direitos da mulher, do grupo LGBT, visões talvez distorcidas pela igreja, pela religião. Isso deixa a gente muito triste, porque nós temos uma política muito normatizada, garantidora de direitos, como um direito em que o Estado deve atuar para a garantia de direitos e a gente vê hoje, como a gente foi de zero a mil, a gente vem de mil a zero de uma forma muito rápida (Rosa).

A figura do gestor como um indivíduo capaz de causar mudança é vista, pela primeira vez, no SMAS/RJ, o qual, conforme apontou Patrícia, em depoimento anterior, buscou o apoio das universidades para, por meio de licitação pública, ministrarem cursos, visando os recursos humanos, acerca de uma gestão de execução, que antes era apenas uma gestão de contratação, mesmo sem uma estrutura física adequada. Dessa forma, é possível compreender que o gestor da pasta atravessa a política desde o seu início até o fim e, na função, deve ter conhecimento técnico e manter um bom relacionamento interpessoal, tanto com a equipe, com os recursos humanos e até com os políticos eleitos que estão à frente do governo.

Por sua vez, o assistente social, que atua mais como um técnico no meio desse cenário, envolvendo a gestão e o usuário, acaba lidando com situações que vão além do que a sua formação técnica lhe fornece, tais como: insegurança contratual, tanto em termos de salários, quanto de temporalidade; falta de instalações apropriadas nos equipamentos de acolhimento; falta de recursos para os serviços; falta de uma equipe apropriada para as múltiplas funções, fazendo com que necessite de uma rede interorganizacional para a completude dos serviços, até chegar ao usuário e garantir que a assistência social se materialize com um direito do ser humano. Nesse sentido, Rosa, Antônia, Claudete, Alexandra e Iasmin argumentam:

Geralmente, o serviço público na área social paga muito pouco. É vergonhoso. Você pode procurar aí alguns processos seletivos simplificados, você vai ver: pouco mais que um salário-mínimo a oferta de ... assistência social. Então, o [...] estadual, em que as empresas privadas são obrigadas a respeitar, mas o poder público não respeita [...] Você tem a maioria dos processos seletivos com [...] pagando 1.300, 1.500 reais. É um absurdo total. Isso, principalmente nessa região aqui, é muito comum, inclusive aqui em 'município B'. Uma [...] de concurso público, é uma precarização completa dos veículos de trabalho, dos salários, benefício nenhum, e aí acaba acontecendo o quê? Aquelas que têm muito mais experiência, que conseguem passar em um concurso público ou pegar um cargo melhor vão indo para esses municípios e acaba que a maioria dos municípios fica com aquelas que ou são recém-formadas, ou que moram na localidade, não tem tanto problema de um salário menor, na cabeça delas, e vão ficando. É difícil você ter uma equipe de qualidade, de ponta, com um salário desse tipo. Por quê? Porque justamente, por exemplo, o fundo municipal é um setor que é muito complicado você chegar sem experiência e com uma equipe sem experiência, porque ele tem questões muito próprias dele e que precisa ter alguém que entenda disso [...] Eu acho que certos órgãos, como o fundo, precisariam ter realmente uma equipe efetiva, capacitada, frequentemente em capacitação, mas que ficasse ali. Eu acho que um grande problema que acontece no órgão público é isso, é que, mesmo que você consiga capacitar, se a pessoa não é efetiva, ela vai embora e leva o conhecimento. Para mim, isso é um 'nó' muito grande (Rosa).

A relação da organização social com a prefeitura começou a dar problema mesmo, eles rescindiram o contrato, e eu voltei. E aí, eu fui convidada a retornar para

‘município’ - minha vida de idas e vindas [...] Para mim, é uma causa. Eu quero sempre mostrar, porque, quando pensam - isso está no senso comum - no assistente social, pensam apenas no profissional que atende, naquela profissional que é compreensiva, boazinha, que vai entender, que vai ajudar, que vai apoiar. Acho que, hoje, se pensa mais nesse profissional e se pensa um pouco mais como um profissional que tem uma leitura de contexto bacana, que pode ocupar o lugar de gestão, que sabe planejar, que sabe gerenciar, que tem condição de definir e de construir e elaborar política pública. Então, essa demonstração - eu fico também querendo: ‘vamos mostrar que a gente dá conta disso’. E essa questão da desigualdade, isso é uma coisa que me afeta muito. E acho que isso diz um pouco da minha posição humanitária mesmo, de me ver numa condição diferente, de querer criar condições mais de igualdade, de equidade, para incluir pessoas (Antônia).

Então ‘município’ faz o seu primeiro concurso em 2008; primeiro concurso da assistência social em ‘município’ foi em 2008, e então a gente começa a receber os concursados para esse novo momento, e é tudo muito novo, porque tudo era subvenção. Não existia equipe efetiva, ou era comissionado, ou era contratado, não tinha equipe efetiva, então começa a ser esse novo formato, eu fico em ‘município’ até 2009 e, depois, eu vou para o estado” (Claudete).

Mas a minha primeira atuação enquanto assistente social numa entidade, numa instituição foi em 1997, uma instituição de educação. E assim, quando eu entrei, eles estavam sem assistente social; então o setor estava fechado há um bom tempo. Eu fiquei muito assustada! Imagina, meu primeiro campo, a sala toda fechada, um monte de documentos e gente querendo e esperando uma assistente social, batendo na porta literalmente, eu fiquei muito assustada, e a minha vontade era pegar minha bolsa e ir embora, assim não, eu quero ir embora! Mas aí, eu falei assim: ‘não, eu não posso fazer isso’! E ali, pela necessidade em si, eu comecei a perceber a necessidade de entender as redes, porque a gente não faz trabalho sozinho. Então ali, já eu comecei a fazer um link com as entidades ao redor e, principalmente, como era uma entidade mais vinculada a educação com o conselho tutelar, na época era o conselho tutelar do ‘bairro’ (Alexandra).

O profissional que atua no serviço, a responsabilidade dele ali é usar todo o conhecimento dele, da formação técnica dele como assistente social, como psicólogo, como pedagogo. Ele vai ser o técnico ali. Para isso, cada serviço é exigido um coordenador. Esse coordenador é que vai fazer mais ou menos a gestão do serviço. Precisou de material, fez levantamento de quanto vai utilizar de papel para o ano todo para o serviço do setor que está ali. Tem essa pessoa que vai fazer esse planejamento do serviço. Essa pessoa vai levantar os dados. Quanto que vai utilizar de comida, de papel, de caneta; aí essa pessoa vai fazer a ponta com o diretor da gestão financeira e orçamentária ou com o diretor da gestão do SUAS. Dependendo da estrutura do município, você vai ter uma série de funções na gestão até chegar no financeiro. Entendeu? Esse setor da gestão financeira e orçamentária tem uma (deveria ter) equipe com contador, profissional de TI, administrador, administrativo, Assistente Social etc. Esse setor é fundamental para materializar toda a estrutura física, operacional e de logística para o funcionamento dos serviços que acontecem nos bairros (Iasmin).

O serviço de pessoal efetivo da assistência social é relativamente recente, por conta do atraso na regulamentação da função e na realização de concursos públicos, conforme relata Claudete. Mesmo assim, ainda existe uma precariedade devido à falta de pessoal, inclusive por conta da remuneração que é baixa, sendo oferecida, às vezes, abaixo do piso salarial: “o poder público não respeita” (depoimento de Rosa). Por esses fatos, há, inclusive, desinteresse em trabalhar nos órgãos públicos, e torna-se mais interessante trabalhar na iniciativa privada, por

meio das Organizações Sociais e não Governamentais, conforme relata Cristina, que se direcionou para uma ONG Internacional.

Enfim [...] tinha todo um sucateamento da política como um todo. Então, não era uma questão [...] ‘ah vou deixar de atender a Cristina, entende?’ Era uma questão mesmo de [...] era uma questão de precariedade, e de falta de recursos da Assistência Social de ‘município B’ naquele ano que eu atuei [...], entendeu? Então assim, salário baixo, poucos profissionais [...] faltava recurso de estrutura física e também recursos humanos, entende? (Cristina).

Em seus depoimentos, as participantes da trajetória trazem à tona a falta de recursos, descrita também como um gargalo no processo, que inviabiliza o planejamento e o andamento dos serviços, desde a aquisição de material até o atendimento ao usuário. Ficou evidente, no diálogo com a maioria dessas mulheres, a forma como elas resistem a toda e qualquer prova de sucateamento do poder público, a partir de uma compreensão de humanidade, “igualdade, de equidade, para incluir pessoas” (fala de Antônia). Assim, destaca-se quão perverso é trabalhar sem as mínimas condições adequadas, e que foram pautadas como elementos essenciais na PNAS (MDSCF, 2005), essencialmente a respeito do financiamento constitucional e da política de recursos humanos. Cabe ressaltar que o tema aspectos salariais não emergiu com as participantes da SMAS/RJ.

Neste processo da pesquisa, pude sentir, com as participantes, como os indivíduos lutaram, resistiram e conscientizaram a sociedade sobre a implantação desse direito por toda a federação, de modo que é real a existência de uma regulamentação apropriada, que trata e direciona quem são os usuários, que garante direitos, que define quem são os profissionais que devem atuar nessa política e como ela é organizada em relação aos “serviços assistenciais”. Contudo, na contramão dessas lutas, a efetivação desse “direito”, muitas vezes, não se materializa, não acontece e, assim, a narrativa para um “projeto de morte”, em que é mais fácil invisibilizar essa população “sobrante”, ganha espaço. Enfim, para que a política da assistência social aconteça, ela precisa atravessar uma estrutura colonial da governança pública, como um meio para o exercício da “gestão” em um território que é colonizado. Ou seja, um “repensar” (BUTLER, 2005) do indivíduo a partir da mente e do sentido da visão, que possibilite um “deslocamento” (MIGNOLO, 2007) de lugar, ficando na fronteira entre o colonial e o decolonial. Vejamos, por exemplo, como a Iasmin fala dos seus distintos papéis.

Eu já estava na prática, trabalhando com gestão pública, orientando a todos os gestores do município. Eu acabei me especializando na área de gestão financeira e orçamentária como assistente social, sem deixar de ser assistente social e sem ser contadora, administradora, mas entendendo e conseguindo traduzir bem todas as exigências dos serviços dessa política para a área administrativa. E, conversando, estabelecendo diálogo entre esses outros atores da gestão financeira orçamentária, que normalmente acha que não tem conversa. Assistente social, psicólogo não tem nada a

ver com contador. Fazer gestão de políticas sociais, seja na área pública ou privada, é atribuição do Assistente Social [...] É impositiva a tradução das diretrizes técnicas e metodológicas do SUAS para as ferramentas da gestão e do planejamento orçamentário e até do planejamento físico e financeiro; ou não tem serviço funcionando. Eu acabei me especializando nisso e me apaixonando por isso. [...] Quem está na ponta, faz leituras do senso comum, tipo: o papel não chegou, o secretário está roubando, está levando todo o dinheiro para ele, e a secretaria não tem recurso para comprar papel. Às vezes, não é isso, são questões consequentes da tramitação administrativa dentro daquele município, que aí, dependendo da estrutura, você tem que olhar a máquina pública dentro da estrutura e dinâmica do município, não só da secretaria, porque o município é tão pequeno que a Secretaria de Assistência Social não tem condições de ser independente [...] Não posso ser só assistente social para atuar na área pública. Hoje em dia, cada vez mais o técnico de determinada área tem que estudar muitas outras áreas (contexto de ação), para ser um profissional que acompanhe as demandas da realidade, do mercado de trabalho e de gestão de pessoas, como: saber trabalhar em equipe, interagir com outros saberes e áreas para construir e lograr êxito num objetivo comum (Iasmin).

Desse modo, o sujeito pode se decolonizar, não voltando para o início de tudo, mas se reconhecendo no seu tempo e espaço, como forma de se reconstruir em um ambiente que é colonizado, que é imposto; ao mesmo tempo que essa capacidade de refletir, possibilite racionalmente uma utilização da própria estrutura colonialista para chegar ao fim decolonial. Nesse sentido, contudo, as participantes lograram algum êxito no projeto democratizante, com máscaras neoliberais (Figura 10). Nesse sentido, a Hebe reconhece ter um privilégio em trabalhar com bons gestores, que colaboraram para que ela se deslocasse em conhecimentos outros com mais facilidade.

Quando você falou que está discutindo o campo da gestão, eu fiquei: ‘gente, isso é tão importante’. Inclusive, para a sua própria área, porque, no SUAS, o campo das políticas públicas, a gente está falando de recursos públicos, de orçamentos públicos, se torna super relevante que os profissionais que atuam no campo da assistência social não tenham apenas o conhecimento técnico sobre a sua instrumentalidade teórica na área contábil, mas entendam o que está por trás daquele recurso, para que ele serve, a que ele se destina, até para entender o jogo das prioridades políticas, que são tomadas em relação ao orçamento público, que é um campo de disputa, e contribuir melhor com a gente no planejamento da política pública. Eu não sei se você sabe, mas, por exemplo, na sua área, dos contadores, existia e ainda existem muitas realidades municipais, a atuação de profissionais contadores, que respondem pelas prestações de contas, que fazem, às vezes, as propostas para o orçamento da política de assistência social, mas sem sequer fazer parte da equipe de planejamento, de gestão da assistência social. Contratam consultores, contadores. Têm municípios que fazem uso desse tipo de estratégia. Graças a Deus eu nunca vivi essa realidade, porque eu vivi uma realidade na gestão pública onde a coisa pública realmente era pensada e cuidada como um bem público, que deveria ser planejado e executado para garantir respostas a problemas públicos. Eu tive, realmente, um privilégio de trabalhar com bons gestores (Hebe).

Obviamente, entrando na disputa do orçamento público, a assistência social tem os piores, menores orçamentos de política pública, e é uma das políticas públicas que tem um lastro de cobertura de usuários absurdo. Então, o orçamento da política pública está sempre muito aquém da demanda do município, da demanda dos estados (Hebe).

Eu acho que particularizar. Nem tudo cabe nesse senso comum. Acho que é capacitação no sentido de você ter um alinhamento de ideias, ok; mas as demandas são muito distintas, porque, por exemplo, quando a gente pensa na execução financeira, a gente tem municípios cujo fundo municipal funciona plenamente - ele tem lá uma comissão de licitação que atende, de maneira prioritária, as demandas da gestão do fundo municipal de assistência social - mas a gente tem, por exemplo, municípios grandes, que têm uma única comissão de licitação para atender 25, 26 secretarias municipais, e aí não dá para priorizar como faz, não dá para a gente tratar um município que tem condições favoráveis de execução financeira e um outro que disputa, com a saúde, a comissão de licitação. Vai perder sempre (Antônia).

No diálogo com as participantes, veio à tona a inviabilidade, sem recursos, de realizar qualquer atividade na política pública. Aqui, é preciso ressaltar que, para planejar o orçamento público e compreender a lógica financeira, que é impositiva e de difícil acesso, visto que, no caminho que o dinheiro percorre até chegar ao usuário, existe uma disputa ferrenha com outras políticas, e a assistência social parece perder sempre, essencialmente para a saúde.

Sendo assim, entende-se que os recursos públicos geram um “gargalo” no meio do processo, fixado para atingir o objetivo-fim da política pública, de modo que quem está na ponta dos serviços ou até mesmo o gestor, no início, precisa se deslocar para se apropriar de conhecimentos outros como forma de “destravar” o fluxo dos serviços e, assim, ter as condições mínimas para atender os usuários, invisibilizados e sobrantes da sociedade brasileira. Ao mesmo tempo, parece que o funcionário da parte financeira, o contador público não está muito a par e/ou necessitando sair do lugar para compreender a dimensão que a contabilidade poderia fornecer à sociedade, aos usuários da informação contábil que é a fonte pagadora dos recursos públicos para o funcionamento da máquina estatal.

Na Seção 4.2.3.1 (Histórico da Trajetória), pode se acompanhar como Hebe, Claudete, Iasmin e Antônia percorreram esse caminho. Conferimos que um funcionário da parte financeira, como um contador público, parece não estar muito “acostumado” a fazer o movimento inverso ao que as participantes fizeram, para destravar o fluxo de recursos e, consequentemente, de serviços. Este aspecto é observado nos diálogos de Iasmin e em minha própria experiência de 32 anos, dentro da arena contábil. Estas reflexões revelam quão difícil é se deslocar de lugar e, de fato, “perceber e sentir” a dimensão que a contabilidade poderia fornecer à sociedade, aos usuários da informação contábil (como fonte pagadora dos recursos públicos como cidadão).

Normalmente é um contador, em um município pequeno, para todas as políticas sociais. E esse contador se apropria do conhecimento da administração pública. Ele não entra nos detalhes de cada política e acaba, por desconhecimento, muitas vezes, cometendo equívocos e erros que implicam o município depois ter que devolver recurso, pagar multa e uma série de questões, porque não existe essa conversa e diálogo entre os setores e órgãos da prefeitura. Por outro lado, em alguns municípios, se encontram contadores que ‘se acham rei da pipoca’. Não querem nem conversar

com quem é secretário, muitas vezes, até porque muitos secretários desconhecem - completamente essas regrinhas de funcionamento da gestão pública de um modo geral, quiçá da parte específica dessa política. Não é simples. É preciso conhecer toda a regulação e tramitação da gestão pública, do ponto de vista financeiro, administrativo, legal; do ponto de vista da Lei 8666, de licitação, de contratos, convênio, de todos os procedimentos da administração e de cada um dos recursos próprios dessa política. Recurso federal tem uma regra, recurso estadual tem outra; cada fonte determina o seu uso, embora esteja vinculada ao sistema nacional e tenha que seguir alguns parâmetros da operacionalização do SUAS. A fonte pagadora vai dizer se pode utilizar só com custeio, se você pode utilizar com investimento ou capital, em que serviços, só na básica, só na especial, e aí o executor tem que seguir essas regras. Na hora de traduzir isso em todo o instrumental do orçamento, se você traduzir errado, você não usa o dinheiro (Iasmin).

Assim, começamos a tentar identificar como fica o usuário nessa política, de modo a compreender, com as participantes, que esse indivíduo acaba sendo totalmente excluído, racializado e massacrado por um Estado que não garante nada como um direito que recriou a filantropia e herdou o cunho patrimonialista ao repassar para as entidades privadas, por meio de tributo, o atendimento aos usuários, sem a perspectiva de direito, dado que o usuário fica “perambulando” por outras arenas. Existe um discurso de que a assistência social foi bem implementada e ampliada, mas evolui em um modelo de governança que não resolve o problema que o usuário tem, uma vez que a elite, o grupo de poder político se mantém por meio de uma lógica neocolonial.

Esse não era um modelo exclusivo de “município C”, era uma modelo que prevalecia, que era ainda um rescaldo daquele modelo anterior, onde o governo fazia as subvenções, e as entidades é que faziam as ações - principalmente as entidades religiosas - e a nossa luta era em cima do primeiro artigo da Lei Orgânica: dever de Estado, direito do cidadão. Então, a gente queria inverter essa lógica. Não era negar a rede, mas era dizer o seguinte: quem é o maestro desta ação é o poder público, então eu quero discutir o que você faz, como você faz. Fazer toda essa discussão de coordenação da rede; e, ao mesmo tempo, trazer alguns serviços para o próprio governo (Hortência).

[...] eu fui para uma entidade de acolhimento de assistência. Aí, um novo desafio. Não que antes não tivesse, até deveria, porque as políticas se cruzam, os usuários daquelas unidades, mais de educacional, são os mesmo de hoje. Eu tenho o entendimento, são os mesmos usuários que estão na saúde, que estão na assistência, que estão na política da cultura; enfim, diversas políticas, mas a inserção específica de uma entidade de acolhimento me trouxe mais desafios (Alexandra).

O que o usuário, muitas vezes, quer é uma atenção, porque o órgão público é muito falho em muitas coisas. Nem sempre ele vai conseguir suprir. Eu costumo dizer que, na secretaria de assistência social, quem chega não é para fazer festa, não é para ficar feliz. Normalmente, é porque está tendo algumas demandas sérias, algumas muito graves, para estar ali. Então, nem sempre o técnico vai conseguir atender, mas, no mínimo, é você dar uma atenção, é você parar o que está fazendo, é ter aquele olhar, porque são questões muito íntimas. Às vezes, é difícil a pessoa falar que está passando por problemas de até fome. Às vezes, as pessoas falam: ‘não tenho nada dentro de casa’. Ou outros problemas, como violências, agressões e todo tipo de violação de direitos, até de órgãos públicos ou pessoais, particulares. É um local que você realmente tem que ter um olhar, você tem que ter uma atenção. A questão do assistente social, que, às vezes, é um pouco difícil para quem é de fora entender, é que ele precisa

ter um olhar muito global sobre as questões que as pessoas trazem. Às vezes, a pessoa chega te pedindo uma cesta básica e aí você senta: 'não, vamos conversar'. Você começa a puxar, como você me perguntou: 'me conta um pouco da sua história'. Quando você vai ouvindo, às vezes, a cesta básica é o menor problema que ela traz. Traz uma série de outras questões. São os filhos adolescentes que estão fora da escola, é o marido alcoólatra, é cuidar do idoso sem ter a menor condição e vai vindo muitas coisas. Eu acho que você tem que ter esse olhar muito global da situação, não só [...] como da situação familiar que ele vive (Rosa).

Para resolver os problemas da assistência, uma forma sugerida pelas participantes viria do controle social para efetivar a fiscalização e responsabilização dos gestores, uma vez que “quem é o maestro desta ação é o poder público”. Esse assunto foi tratado na Seção 4.2.1 (Governança Pública e Contabilidade como uma Ferramenta) acompanhando o desdobramento realizado com as participantes, acerca dos mecanismos que o TCU (2014) recomenda como um caminho para a realização do controle dos serviços no setor público.

Em resumo, nesta sessão, busquei situar o território da assistência social como um campo colonizado, onde os gestores estão envolvidos diretamente com a política pública e lidam com arranjos e jogos de interesses políticos e partidários (em uma política que muda os modos de governança) que coexistem até os dias atuais, conforme pode ser percebido na Figura 10.

4.2.3) DECOLONIALIDADE NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A partir da perspectiva da teoria decolonial, com uso do método não extrativista por meio da pesquisa-ação, buscou-se descrever, como o conjunto de participantes desta tese lidou com as múltiplas vozes, que até então foram desconsideradas nos métodos e disciplinas tradicionais da governança e da contabilidade. Em síntese, nas seções anteriores acompanhamos com as vozes tanto das participantes da SMAS/RJ, quanto das participantes da trajetória na política de assistência social.

Assim, se estabelece o desafio de delinear a possibilidade de coconstrução de um mundo diferente, plural, diverso e assimétrico, inspirada por Freire e Fals-Borda, no início da década de 1970 (MOTA-NETO, 2018). Nessa perspectiva, Freire (1996) pode ser pensado como uma pedagogia para uma autonomia da gestão e das atividades, que, de certo modo, se relacionam com a contabilidade, a partir de outros conteúdos/currículos e de outras formas de aproximação com o conhecimento, a partir de uma realidade que é vivida. Nesse mesmo sentido, Fals-Borda (1991) contribui para um engajamento que pode ser transformador e político.

Para a pesquisa-ação se desdobrar como metodologia, compreende-se que seja pertinente trazer os diálogos que foram realizados com as participantes, a partir de uma análise conjunta a respeito de como se deu o processo de conscientização da mente e de como a ação

se descolou fronteiriçamente de um lugar para o outro o que exatamente as fez sair do lugar onde estavam, como um caminho que pode ter sido percorrido a partir do conceito de um “corazonar” de Santos (2019). Esta perspectiva revela que muitas dessas mulheres se despertaram para as suas lutas individuais e não menos coletivas. Assim, nesta seção, busquei recobrar os acontecimentos que foram reveladores e transformadores na vida dessas participantes, inclusive durante o próprio percurso desta tese, especificamente com as participantes da SMAS/RJ, por meio dos diálogos que foram mais aprofundados (Seção 4.2.3.2).

Como demonstrado na Figura 10, existe um território que foi colonizado com todos os modelos internacionais de governança, que desconsiderou toda a lógica de gestão que já havia sido implementada em determinadas áreas. Nesse mesmo território da política (Seção 4.2.2), os trabalhadores da assistência social percorreram todo o país para identificar as necessidades de um atendimento ao beneficiário e que fosse adequado para essa política, vindo a uniformizarem a sua norma básica, enquanto, na contramão, a governança e a contabilidade não fizeram o mesmo caminho, a não ser o da imposição e da aceitação aos padrões internacionais, inclusive das normas contábeis, desconsiderando o contexto de cada parte do país. Assim, para melhor compartilhar esta seção, buscou-se descrever aqui o “pensar” que vem da mente e é decolonial, e o “agir” (uma ação) das participantes acerca das mudanças e transformações que foram vivenciadas e que coexistem.

4.2.3.1) HISTÓRICO DA TRAJETÓRIA

Primeiro, como forma de manter a cronologia do tempo e do espaço desta pesquisa, descreve-se como os diálogos das trajetórias (Seção 4.1.2) revelaram os deslocamentos de lugar que as participantes Hebe, Claudete, Iasmin e Antônia fizeram durante o percurso das suas experiências passadas e vividas. Como contadora, pesquisadora e professora da área governamental, reconhecendo a complexidade dos termos contábeis, selecionei essas quatro participantes, tomando como base que são duas psicólogas e duas assistentes sociais, que se deslocaram de seus lugares ao romperem fronteiras para ocuparem um “terceiro lugar”, sem, contudo, perderem a conexão com seus “papéis centrais”. Apenas mudaram de espaço, ou ficaram na “borda” entre esses dois territórios, por identificarem a necessidade de atingir o “fim” da prestação de um serviço que seja digno, necessário e urgente. Imperioso destacar, que, atualmente, Hebe, Claudete e Iasmin lecionam disciplinas ligadas à área financeira na capacitação nacional, como forma de compartilhar conhecimentos adquiridos aos demais profissionais da assistência social, acerca das disposições em relação aos recursos públicos.

Antônia, por sua vez, fez um movimento diferente, fazendo os profissionais do setor financeiro saírem de sua zona de conforto para “verem” as “caras” de quem são os usuários dessa política pública, a partir de uma “conscientização” para a “desburocratização” dos processos de pagamentos, vindo a lograr êxito:

Quando eu cheguei aqui, eu me assustei com uma coisa: nós temos três unidades de acolhimento, que é o que nos dá mais trabalho, entre aspas - é o nosso maior volume de processos, nosso maior número de contratos tem a ver com essas nossas três unidades de acolhimento. E eu me assustei com uma coisa: nenhum dos nossos setores... por exemplo, o nosso jurídico fez todo o processo de [...] validou, tramitou todo o nosso processo de contratação de uma cogestão sem conhecer nenhuma das nossas unidades de acolhimento. E eu, quando cheguei aqui, me assustei com isso, disse: 'como assim vocês não conhecem?'. O nosso diretor de administração e finanças paga todas essas contas dos nossos velhinhos lá - alimentação, rouparia, a luz, o gás, a limpeza, a limpeza da caixa d'água. Cada coisa que estou falando é um processo administrativo que demanda um pagamento, uma forma de gestão. E eu me assustei com isso, porque ninguém conhecia as unidades. Como pode isso? Não pode. Organizei uma excursão: 'vamos todo mundo lá para os abrigos, para a gente conhecer'. Então, um processo que antes ficava parado no financeiro dois, três dias; hoje, ele sai na mesma hora. Eu não tenho mais esse problema (Antônia).

A experiência de Hebe leva em consideração que ela participou da implementação do SUAS em Brasília, em conjunto, consequentemente, com Claudete e Iasmin que vivenciaram as suas transformações após esse cenário. Hebe fez uma transição por meio da visão dos resultados satisfatórios do PAIF, a partir do programa que se iniciou em um determinado município, por convicção de uma secretária, que enxergava que o PAIF seria capaz de integrar a família à sociedade. Após a implantação do PAIF, uma governadora eleita mandou fechar os núcleos de apoio no primeiro dia do seu mandato, fazendo com que a Hebe e toda a sua equipe “batesse com a cara na porta” do núcleo. Como Hebe e sua equipe já estavam “vendo” que o programa atendia à proposta da secretária, elas elaboraram um relatório técnico informando à antiga secretária os resultados positivos do PAIF, mostrando-se indignadas com o fechamento do “núcleo”, e achando a situação um “absurdo”, já que havia, inclusive, famílias na porta, com demandas que estavam em curso. Essa atitude, fez com que, anos depois, ela (Hebe) fosse convidada a implantar o PAIF no Brasil, junto com a antiga secretária, que, nesse momento, já estava ocupando um cargo no Ministério da Cidadania, no governo Lula.

Mas nós conseguimos, apesar do pouco tempo de trabalho, alguns bons resultados. Quando houve o encerramento, e eu, tendo acompanhado um pouco a trajetória do órgão gestor e a expectativa com esse trabalho, e me chamou tanto a atenção a efetividade de um trabalho que promovia não atender a família, mas acompanhar a família em uma trajetória, contribuindo para ela ter alguns acessos, alguns direitos e uma trajetória para realmente alcançar um resultado de mudança da sua realidade, eu lembro que eu conversei... a equipe técnica foi para a minha casa e a gente conversou sobre fazer um relatório sobre o trabalho que a gente desenvolveu. Eu achei importante encaminhar esse relatório para a pessoa que formula o programa, porque ela falou com tanta convicção, com tanta expectativa em relação ao próprio programa e nós vimos que funcionava. Aí nós fizemos o relatório, eu levei até o local onde eu

sabia que ela estaria, não lembro mais onde que era, e entreguei, pedi para entregarem a ela (Hebe).

Nós já tínhamos conseguido (eu já estava há seis meses no ministério) fazer a apresentação do PAIF para diversos estados, fazendo capacitação com gestores estaduais, explicando a proposta desse plano nacional. Teve uma aderência muito grande, porque, pela primeira vez, o campo da assistência social no país ia ter a chance de receber um recurso financeiro, e o gestor no município planejar a sua ação. O PAIF não era um programa que já vinha elaborado de cima para baixo, como era assim na assistência social até então. As decisões eram centralizadas, o modelo do desenho formatado, tanto é que, por exemplo, na gestão do ‘nome’, do ‘nome’, por exemplo, Programa de Erradicação de Trabalho Infantil, o desenho, a decisão para onde iria não estava pautada em indicadores sociais, então houve muita adesão até para municípios que não tinham crianças em situação de trabalho infantil. Existia uma série de problemas em relação a isso na gestão dessa política pública (Hebe).

Foram os anos de ouro da implantação do SUAS. A gente trabalhava muito. Tivemos que criar todas as estratégias, normativas, todas as estratégias de gestão mesmo orçamentária dessa política. Então eu passei a coordenar mais do que um programa, todos os programas de proteção social básico, sob a perspectiva da gestão mesmo. Porque a gente, depois, até fez uma separação, quem cuidava mais da gestão e quem cuidava mais da regulação, porque era tudo novo, então tinha que regular e tinha que gerir aquilo que estava sendo regulado e tinha que financiar, repassar recurso, capacitar, fazer tudo ao mesmo tempo. Então eu fiquei mais no campo da gestão. Fui sempre me identificando também com uma certa habilidade para essa área (Hebe).

Foi em 2003, na função de gestora, que Hebe percebeu as distintas habilidades para cuidar da regulação e da gestão da política da assistência social. Assim, ela passou a aprender, na prática, como lidar com a parte financeira, área até então desconhecida para ela. Ou seja, por acreditar no PAIF e por zelar pela política pública, ela conseguiu realizar uma transição natural e percorreu toda a cadeia da governança, passando por todas as etapas, inclusive regulatórias e estratégicas do orçamento público, para atingir o objetivo-fim da assistência.

Logo que eu cheguei, era um momento de preparação do famoso PPA, e essa profissional me recebeu; além de me receber com um cartão de bom retorno, já foi logo me perguntando qual seria a proposta para o PPA, mais uma sigla que eu sequer conhecia, na ocasião. Porque aí ela viu minha cara de espanto e eu, honesta, falei: ‘olha, eu não sei ainda, estou chegando agora’. Ela: ‘mas você sabe o que é PPA?’. Eu falei: ‘honestamente, não sei, mas eu posso saber, posso aprender’. Nisso, outras pessoas mais tranquilas da equipe, que eram minhas assessoras, eu nem sabia que eu teria um grupo de assessores, se apresentaram para mim, ‘eu sou assessora’, ‘sou seu cargo de confiança três’, ‘sou não sei o que e pode deixar que a gente vai te explicar, nem todo mundo que vem para a gestão pública [...]’, ainda falaram logo isso, isso é um marco na trajetória da assistência social, ‘[...] conhece da política de assistência social e conhece da gestão da assistência social, nós assessoras aqui do ministério [...]’, elas eram profissionais de cargo efetivo, do quadro efetivo, vieram da antiga ‘nome’, ‘[...] vamos ajudar a senhora nesta questão’. Assim eu também fui inserida no campo da assistência social, no campo da gestão pública e no campo dos grandes marcos de instrumentos de gestão orçamentária e de planejamento da política, parte do PPA e depois da lei orçamentária” (Hebe).

Hebe e Iasmin foram movidas por uma emoção similar de “revolta” e um sentido de “visão”. Enquanto Hebe foi impactada por um acontecimento abrupto da governadora, que mandou fechar os núcleos, descontinuando os serviços que estavam em andamento, ao passo

que ela e a sua equipe já tinham visto que o PAIF funcionava; Iasmin seguiu um caminho natural do próprio processo da assistência, por ter a visão de que havia alguns “nós”, nas etapas para a concretização da política pública da assistência social, impossibilitando a máquina pública de funcionar na “gestão governança”. Iasmin identificou a “questão da gestão pública” e sentiu necessidade de “fazer a máquina funcionar”, por compreender que a assistência social é tão essencial quanto a saúde e a educação no mandamento constitucional, garantindo o “mínimo de organização, estrutura e dignidade da vida humana”.

Só que esse foi um movimento meu, uma inquietação minha [...] Eu percebi esses ‘nós’ e vi que há muita desinformação da gestão em relação ao que está na ponta e essa falta de comunicação. Eu falei: ‘gente, eu tenho que entender isso, tenho que fazer esse processo e tenho que fazer isso funcionar’ [...] Quando eu estava nesse município, que eu via a questão da gestão pública, da gestão governança, no sentido de fazer a máquina funcionar, é muita responsabilidade e tem muitos obstáculos dentro da administração pública, que aí, não estou falando nem só de burocracia. Burocracia é consequência do que o homem faz. Em que sentido? Têm as regras da administração. Quem executa são pessoas. Só que, dentro do ambiente de governança, por conta da cultura clientelista partidária do nosso Brasil, cai muitas pessoas na gestão pública, seja o prefeito, sejam os secretários, sejam os diretores, completamente ‘fora da casinha’, desde 1500. Isso continua ainda. E isso prejudica muito o andamento do serviço público. Existem, dentro de toda a legislação do SUS e do SUAS, [...] as três políticas sociais que não podem paralisar por nada, por serem consideradas políticas essenciais, de ação continuada, que é a educação, a saúde e assistência social. [...] instituir todas as prerrogativas técnicas, metodológicas, conceituais, operacionais que também se expressam em fluxo de trabalho, considerando exigência de profissionais de nível superior, capacitação permanente, condições de trabalho decentes e condizentes com as necessidades operacionais de um trabalho técnico etc. Realmente, ainda é uma luta muito grande de um dos setores previstos na complexidade do desenho da gestão pública do SUAS, que é a Gestão do Trabalho [...] Quem está na ponta sabe que tem que comprar papel, solicita o papel, mas como que faz? Quais são os procedimentos dentro da área pública para se comprar um papel? A pessoa não tem ideia. Aí envolve, muitas vezes, também essa falta de comunicação por decisão e vaidades. [...] Fica cada um ‘no seu quadrado’. Não há comunicação. Não tem fluxo de informação. [...] Mas, sim, via de regra, essa tramitação de fluxo de trabalho, que envolve quem está na gestão com quem está na ponta. Isso é para todas as políticas; envolver e construir democraticamente a organização, o funcionamento, o planejamento, o Conselho e as leis orçamentárias, o planejamento financeiro; isso tem que acontecer e não acontece (Iasmin).

Com Claudete, foi diferente. Ela se movimentou por conta de uma ordem da sua secretária que tinha “pavor em sujar o nome”, evitando que ela soubesse tudo que acontecia nos convênios. Logo, a emoção que tomou conta de Claudete foi de “medo” ao imaginar como ela poderia compreender os conhecimentos que eram do pessoal do financeiro. Ou seja, o “medo” perpassou os níveis hierárquicos, fazendo com que a secretária saísse do papel de oprimida, em relação aos órgãos de controle, e passasse a ser a opressora de Claudete por meio da cadeia do sentimento de “medo”. E, isso tem um efeito perverso.

Nesse momento, é importante refletir sobre como é possível falar da teoria decolonial e hierarquização para os sujeitos que estão ocupando distintos lugares na arena desta política

pública, desde os gestores até os usuários. Estes ora podem estar “por cima”, ora podem estar “por baixo”, a depender da posição e da lente que se usa ou do lugar que se ocupa. Desse modo, os indivíduos que ocupam a posição de gestor da política da assistência social, muitas vezes, estão buscando garantir o mínimo possível de um direito para uma população sobrando e invisível da sociedade brasileira, podendo ocupar o lugar de oprimido ou de opressor, a depender de diversos fatores sociais que fazem parte de uma ontologia individual e coletiva, que foi construída até aquele “momento”. A partir do depoimento de Claudete, pode-se perceber como os atores lidam com emoções e sentidos:

Eu tive uma secretária que era advogada, e ela era muito assustada, não vou nem falar o nome dela porque ela é bem conhecida, mas ela [...] é porque, na verdade, a secretária estava com alguns problemas no TCE e ela tinha pavor de sujar o nome dela e então [...] então ela tinha pavor, então para não acontecer nenhuma ‘meleca’, para não dizer outra coisa, na gestão dela, ela se amparou legalmente em várias coisas e ela chegou até a devolver muito dinheiro para o governo federal com medo de usar errado, só para a gente ter uma ideia. Mas, enfim, não adiantava, a gente podia dizer, comprovar por A+B, se ela não se sentisse segura, ela não ia fazer e ela não fez, e ela não estava preocupada se ela estava deixando de atender a população. Então ela chegou para mim e falou assim: ‘olha só, eu sei que você, não é quem assina esse convênio, sou eu, mas eu quero que você saiba tudo que acontece no convênio’. Era um convênio de meio milhão de reais, eu tinha 24 anos nessa época. Eu respirei fundo e falei: ‘está bom, eu vou entender essa ‘joça’. Até ali era fácil porque, na verdade, eu só precisava conhecer o cronograma de desembolso, eu só precisava saber o orçamento, eu não precisava saber de onde vinha o dinheiro. Até ali (linhas 283 – 300) [...] primeiro eu fiquei com medo, não é? Claro, porque eu falei: ‘caramba, eu não participei desse processo de elaboração’, então eu não fazia ideia. Então eu acho que o primeiro momento foi eu sentir medo. Depois, hoje refletindo, eu acho que aquela fase foi a fase mais fácil, hoje pensando, OK? Porque, como eu falei, eu não precisava saber de onde vinha o dinheiro, apesar de que ela me cobrava isso, OK? Ela precisava que eu soubesse lá, naquelas pactuações, lá do SUAS Web, de onde vinha o dinheiro dali, só que isso não era, na verdade, naquele momento, uma atribuição direta a mim, era do pessoal do financeiro (Claudete).

A secretária (advogada) deixou de atender as necessidades da população, inclusive, devolvendo dinheiro ao governo federal, por medo e insegurança em ter o seu nome “sujo”. Nesse cenário, é possível notar que a atuação das pessoas e os papéis que representam, às vezes, mudam de lugar e de tempo. Ou seja, é possível, com o tempo, ter uma visão e uma emoção distinta daquelas sentidas no momento exato em que ocorreu a mudança, porém não significa dizer que não houve sofrimento e que isso não é perverso, especialmente quando aquele não é o seu caminho natural de conhecimento ou a sua área de atuação. Envoltos em medo, Claudete, como uma técnica da assistência social, “vê” que a população deixa de ser atendida naquela ocasião por falta de aplicação dos recursos e por medo da secretária, resolve então, mesmo compreendendo que a função das atividades era do “pessoal do financeiro”, resolve, entender como “esse pessoal está compondo esse orçamento” para poder gastar ou não o dinheiro e atender melhor os municípios e a população.

Eu só passo a querer entender o caminho de fato, quando eu vou trabalhar no convênio, porque eu tinha que assessorar as subvenções. É ali que eu falo: ‘não, eu preciso entender de onde vem esse dinheiro, de onde esse pessoal está compondo esse orçamento’, porque, senão, as pessoas não sabem como gastar. Porque ainda tinha isso também, você precisava saber como era o dinheiro para saber no que que você poderia gastar, e o que você não podia gastar; porque hoje está claro o que você pode gastar, mas naquela época não era, era tudo muito novo. E o MDS demorou muito tempo para liberar a forma como você poderia utilizar o recurso, então a gente ficava com muita dúvida (Claudete).

Desse modo, percebe-se algo comum, ligando Hebe, Iasmin e Claudete, que é o novo conhecimento que elas necessitaram adquirir acerca de como os recursos públicos ingressavam nos cofres públicos, à medida que eram registrados, controlados e executados. Para isso, foi importante perceberem que a parte financeira na gestão pública pode se tornar um “gargalo”, tanto na existência do dinheiro quanto na ausência dele, sendo capaz de inviabilizar os trâmites no meio do processo da governança, atrelados à falta ou ao excesso de conhecimento que, muitas vezes, causa a ruptura da continuidade da prestação do serviço público até a ponta, além de interesses outros, como já abordados na seção 4.2.2. Nesse sentido, entende-se interessante dialogar como foi o desenvolvimento de cada uma dessas personagens nesse novo saber.

Hebe, por exemplo, teve a oportunidade de transitar mais naturalmente por trabalhar próximo aos contadores, os quais, devido as necessidades essenciais da assistência social, se dispuseram a colaborar com a sua gestão, discutindo juntos o planejamento e as estratégias para o desenvolvimento da política pública no âmbito federal.

[...] com melhor compreensão e trazendo profissional de contabilidade como um profissional, inclusive, obrigatório da equipe da gestão. Eu tive essa oportunidade de sempre trabalhar também com contadores bem próximos ali comigo, planejando, discutindo, construindo as estratégias do orçamento, do acompanhamento da execução financeira de forma muito próxima, entendendo o tamanho da assistência social, que é algo que eu sempre também zelei, já que eu fui inserida por oportunidade da vida e tive que aprender fazendo. Então, depois que eu pude permanecer como gestora dentro dos meus campos, eu sempre começo o trabalho pelo processo de capacitação. Isso também facilita bastante, inclusive para esses profissionais. É um pouco disso (Hebe).

Quanto a Iasmin, foi a formação universitária dela e o trabalho que desenvolveu na iniciativa privada que colaboraram para a sua mudança, ao mesmo tempo que, na compreensão dela, uma pessoa tem que ser organizada e “tem que dar conta da finalidade da instituição”. E foi assim que ela tomou a iniciativa de estudar para “traduzir” as regulações que envolviam a “gestão de políticas sociais” e que até então, ela desconhecia.

Eu acho que isso tem um pouco a ver com a minha formação na ‘universidade A’, que tem um viés muito político e teórico; que critica de fora. Aí, sempre vira questões de governo, como sendo condução irresponsável. Até aquele período, eu só tinha trabalhado na área privada. E, na área privada, você tem a demanda do serviço, mesmo sendo a área técnica, você tem que ser organizado e tem que dar conta da finalidade da instituição, senão você está fora. Tudo, entre aspas, tem que funcionar bem. Na

área pública, eu já tinha mais ou menos ideia, que eu tinha muitas colegas que trabalhavam, não é assim. As coisas não funcionam do jeito que quer, mesmo você tendo todo o conhecimento e qualificação. Às vezes, a estrutura não te permite fazer o que tem que ser feito. Você tem uma série de questões que interferem até na tua responsabilidade e liberdade de ação enquanto profissional. Eu sabia disso. Eu fiquei receosa. Isso por um lado. Por outro lado, eu não conhecia nenhuma das regulações que envolviam a área desta política pública, nem da administração pública propriamente. Eu tinha ideia, mas eu não conhecia a regulação como eu conheço hoje. Nem da política de assistência, que ainda estava tateando na época da implementação propriamente dita. Eu me cobro para dar conta da minha tarefa. Eu falei assim: ‘gente, como é que eu vou entrar em uma área que eu não conheço?’ Só que eu estava precisando, e meu chefe, na época, que me convidou, falou assim: ‘vou te dar um tempo para pensar. Você tem cinco minutos para decidir’. Aí eu encarei (Iasmin).

Neste ponto desta tese, senti que era preciso me afastar da minha formação de contadora para compreender melhor todo o caminho que Iasmin traçou acerca da parte financeira da política de assistência social, inclusive por compreender, também, que o pesquisador, essencialmente o que se propõe a utilizar a pesquisa-ação, deve sair do “pedestal” em busca da humildade e da compreensão de que é no campo que novos saberes são adquiridos. Sendo assim, nos diálogos com as participantes era essencial identificar quem estava no lugar de fala e quem tinha a voz do conhecimento a respeito de determinado fato. Logo, era preciso que me deslocasse, colocando-me no lugar dessas mulheres, na busca de compreender a linha de raciocínio que elas construíram a respeito das suas trajetórias. Nessa direção, transcreve-se uma longa fala de Iasmin, permitindo percorrer, com ela, esse desenvolvimento.

Isso eu acho que falei já em relação à gestão financeira e orçamentária. O que acontece? Não sei se você tem noção da assistência social. Na política de assistência social, a gente tem vários serviços, com dois níveis de complexidade: um da proteção básica, que se trabalha mais na área de prevenção de riscos e faz articulação com muitas políticas. Trata-se de fazer funcionar equipamentos públicos específicos, com desenho operacional padronizado, com definição dos profissionais que podem atuar ali, com finalidades, metodologias de trabalho, o que pode, o que não pode fazer. E na PS Especial, mais do que na PSB, você tem uma série de serviços que podem ser terceirizados; desta forma envolve relações contratuais e exigências técnicas, legais e administrativas com instituições não governamentais e protocolo de fiscalização [...] Há que ter diálogo, entre os diversos setores e capacitação. Para garantir que toda a lógica de funcionamento do SUAS esteja traduzida, expressada e garantida nas peças orçamentárias e com isso se dê conta de todas as demandas operacionais e administrativas desta política. Por exemplo, cada um dos serviços do SUAS está ordenado, regulado, organizado nacionalmente, para cada um dos serviços. Que tipo de material pode ser utilizado na proteção básica, no CRAS? Que tipo de material pode utilizar no CREAS, no centro dia, no centro pop, ou em um abrigo, ou na família acolhedora etc. Está definido em regulações, não só do ponto de vista técnico de funcionamento do serviço, mas nos itens de despesa, no orçamento e na própria execução financeira. Existe uma série de regulações específicas para cada fonte orçamentária, que tem que ser consideradas no planejamento e na execução financeira e orçamentária de todas as ações da alçada do SUAS [...] A maioria dos municípios do estado “X”, na verdade, do Brasil, 70% são municípios de pequeno porte, que dependem de toda a estrutura contábil e financeira, do ponto de vista pessoal, da prefeitura (Iasmin).

A fala de Iasmin vai ao encontro do exposto na Figura 10, evidenciando que existe um ambiente com múltiplos atores, que realizam as suas atividades a partir das formações, funções e competências para as quais foram designados. Esse território é fragmentado por diversos setores, que “executam” os trabalhos a partir das suas formações. Desse modo, uma assistente social “executa” o seu trabalho com o objetivo-fim da sua atividade, tal qual qualquer outra profissão, teoricamente. No caso, se a assistente social tem que atender o usuário, já como ponto de partida das suas atividades, e no meio desse processo ela esbarra em um fator determinante para que esse atendimento se efetive, como é o caso do recurso público, ela acaba compreendendo que precisa ter esse conhecimento, também, para que seu processo chegue na ponta, com o resultado de ter atendido o usuário.

Nessa mesma compreensão, Claudete identificou algumas lógicas no “cofinanciamento estadual” para os municípios de pequeno, médio e grande porte, de modo que ela começou a entender que a falta de continuidade dos repasses estaduais inviabiliza a manutenção dos equipamentos, fazendo com que se perca todo o serviço que era prestado até então, assim como, “desaparecem” os recursos que foram aplicados nas instalações.

[...] porque não tinha CREAS para todos os municípios, então tinha que se ter uma discussão de um cofinanciamento estadual que desse conta da necessidade de se ter CREAS, porque, nacionalmente falando, a pactuação [...] nacional, dava conta de CREAS em alguns municípios, principalmente de grande porte, metrópoles, e alguns de médio porte, mas esses, em geral de pequeno, e aí era uma discussão que o estado não conseguiu, até hoje, na minha opinião, avançar que a regionalização do CREAS para municípios pequenos, porque é um custo, porque CRAS é necessário, mas a especial acaba ficando questionada, se precisa ter uma unidade de proteção especial, se a quantidade de casos, em determinadas situações, são pequenos, por exemplo, e então a gente tem experiências de outros estados, por exemplo ‘Estado B’, que optou por CREAS regionais e que foi dando bastante certo, porque também houve uma criação de uma metodologia. Então acho que o estado do ‘Estado A’ optou por não fazer isso. O estado do ‘Estado C’ optou por cofinanciar CREAS para os municípios, não é? Então houve uma grande expansão de CRAS e de CREAS também, mas depois, com os atrasos dos repasses estaduais, os equipamentos foram fechando, porque os municípios também não tinham como mantê-los, não é? (Claudete).

Os serviços prestados pelo SUAS, conforme abordado anteriormente, na seção 4.2.2, são considerados “fantásticos” em relação à descentralização federal, dado que foi amplamente debatido nas regiões brasileiras. Porém, na contramão, a contabilidade, como ferramenta da gestão e governança pública, que registra os fatos contábeis acerca dos recursos públicos, foi convergida pelos padrões internacionais, de modo que não acompanha as “nomenclaturas” e “codificações” de cada política pública nacional. Por exemplo, a função oito (08 – Assistência Social) é de difícil compreensão para os profissionais da assistência social, que têm que realizar o planejamento e a alocação dos recursos das suas atividades, em relação aos termos técnicos contábeis.

De fato, o Sistema Único de Assistência Social foi um ganho muito importante para organizar a política de assistência social que era, e acho que você já deve ter lido sobre isso, muito desconectada e muito desorganizada, ela era totalmente fragmentada. Eu não estou dizendo que ela não seja fragmentada hoje em dia. A gente discute muito a fragmentação orçamentária; a gente percebe que a função oito não garante a unidade orçamentária em torno dos programas orçamentários da assistência, não garante. Então você, por exemplo, vai ter uma função oito em outra unidade orçamentária que não necessariamente aquela que é vinculada ao SUAS, no caso, mas isso é uma discussão. Por exemplo: aqui no estado do ‘Estado A’ a gente tem fundos paralelos, não é? Então a gente tem um fundo estadual de assistência [...] tem um fundo de erradicação da pobreza, não é? Que é hoje o maior fundo em termos de captação e utilização também dos recursos, o que é muito maluco, um fundo de combate à pobreza em que você não se utiliza exclusivamente para a política de assistência social que é uma política direcionada para o combate à pobreza, entendendo aqui, não vou ser também leviana, que o combate à pobreza é muito mais que assistência social, não vou ser leviana nisso. A gente está falando de um acesso às políticas públicas muito maior do que apenas a assistência social, ela não vai dar conta de combater sozinha. Mas eu estou trazendo um exemplo de diversos fundos paralelos. No governo federal, também existem fundos paralelos, não é? Então acho que é uma discussão, a gente ainda precisa avançar muito sobre a questão orçamentária, entendeu? (Claudete).

Então tudo que fala da 08 e fala dessas subfunções é entendido então pelo SUAS, hoje, 2021. ‘Ah, gente, não tinha nos orçamentos!’ Óbvio que não! E os meus alunos não conseguiam achar, não tinha proteção social básica, é claro que não tem, porque o quadro de despesa é completamente diferente. Então eles ficavam loucos, ‘professora, não tem proteção básica’. ‘Gente, é claro que não vai ter!’ O que vocês vão precisar discutir é que isso, agora, vai ser entendido como proteção básica, proteção especial. Naturalmente isso vai acontecer, hoje a gente identifica. Por exemplo: hoje eu estou olhando um orçamento do estado do ‘Estado A’ e eu identifico claramente a gestão do SUAS. Mas, gente, a cinco, dez anos atrás, isso não acontecia, não é? Então é natural que vocês tenham dificuldades em encontrar. É óbvio que tinha dificuldade de encontrar. Então essa é a função 08 (Claudete).

Então as pessoas não têm ideia do que é essa engrenagem do orçamento público. Eu fui estudar, obviamente, fiz muito curso, eu tive que ler muita coisa da Secretaria Nacional de Orçamento, eu precisava entender essa lógica, não bastava só ‘o orçamento público é: PPA, LDO, LOA, QDD’. Isso não é nada, isso é a ponta do iceberg, mas quando desse é que você vai ver. ‘Gente, eu estava fazendo agora a emenda, eu tenho que saber o número do programa, eu tenho que olhar método PPA, tenho que fazer o cruzamento’ (Claudete).

Para ilustrar e tornar mais claro esse assunto, transcrevo o conceito de função e subfunção, assim como a classificação de despesa orçamentária (Quadro 16), segundo o Manual Técnico de Orçamento – MTO (MINISTÉRIO DA ECONOMIA - ME, 2023):

A função ... pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos Ministérios. Há situações em que o órgão pode ter mais de uma função típica, considerando-se que suas competências institucionais podem envolver mais de uma área de despesa. Nesses casos, deve ser selecionada, entre as competências institucionais, aquela que está mais relacionada com a ação (ME, 2022).

A subfunção [...] representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar a natureza da atuação governamental. De acordo com a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, divulgada pela [...], é possível combinar as subfunções a funções diferentes daquelas a elas diretamente relacionadas, o que se denomina matricialidade (ME, 2022).

Quadro 14 - Classificação funcional da despesa

FUNCIONAL	1º E 2º DÍGITOS	3º, 4º e 5º DÍGITOS
	Função	Subfunção
FUNÇÃO		SUBFUNÇÃO
08 - Assistência Social		241 - Assistência ao Idoso 242 - Assistência ao Portador de Deficiência 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente 244 - Assistência Comunitária

Fonte: MTO (2023)

O Quadro 14 corrobora a função oito, mencionada pelas participantes como um ponto de partida para se compreender que é por meio dessa função que os profissionais da assistência social começam a se localizar em face das outras políticas, no orçamento público. Contudo, faz sentido quando Iasmin e Claudete mencionam que precisam “traduzir” as regulamentações, e que a “função oito não garante a unidade orçamentária em torno dos programas orçamentários da assistência”, uma vez que a classificação da despesa não é só função e subfunção. Assim, quando um gestor da pasta da assistência precisa desenvolver o planejamento das suas necessidades em relação ao controle das despesas e ao investimento dos recursos naquilo que é essencial para o funcionamento da máquina estatal, ele se depara com toda a “complexidade” e “engrenagem” que é o orçamento público.

Nesse sentido, as participantes desta tese provocaram meu deslocamento de lugar, fazendo-me compreender que existe um abismo e uma dicotomia das atividades entre os profissionais da assistência social e a contabilidade. Observa-se, na fala transcrita, como Iasmin reforça essa distância.

Nessa primeira vez foi como Superintendente da Proteção Social Básica e depois como assessora técnica da Gestão do SUAS. O trabalho na esfera estadual, dentro do desenho federativo da Política de Assistência Social, é muito específico, que é de assessorar, capacitar, orientar, cofinanciar e fiscalizar os municípios nesta política pública. Aí, entrando na lógica, você tem que conhecer toda a regulação técnica da política de assistência e ensinar a traduzir isso na gestão pública, na administração pública, inclusive em termos contábeis, e na gestão dos serviços. Em termos administrativos, e em termos financeiros também. Hoje acontece isso no estado, no município e no governo federal. Você tem que traduzir todo o desenho de execução dos serviços dentro de todas as ferramentas e instrumentos técnicos da administração pública e da contabilidade financeira, se não, o serviço não acontece [...] A política de assistência enquanto política pública funciona em um sistema nacional, com corresponsabilidades entre os entes da federação, entre elas (corresponsabilidades) a financeira que se operacionaliza através de repasses fundo a fundo. A lógica de fundo a fundo é totalmente diferente da lógica anterior de convênios, contratos e repasses soltos. É muito bem amarrada e construída com a lógica de continuidade dos serviços públicos e isso, considerando governo federal, estado e município. E existe uma relação obrigatória entre esses níveis, e a gente teve que se apropriar disso enquanto gestão, e na função que se ocupa [...] Acabei falando muito desse papel do Estado enquanto fomentador, capacitador para além só de fiscalizar, e falando um pouco da

dificuldade dos entes federados enquanto órgãos públicos responsáveis por políticas públicas de estar traduzindo isso no dia a dia, e dessa área-meio estar conversando com essa área-fim, com quem está na ponta. Porque se não existe conversa, você não vai traduzir isso nos instrumentos administrativos, automaticamente isso vai impactar negativamente em algum momento. Não vai ter recurso para investir no orçamento, ou, por exemplo, aquele recurso federal ou estadual, que você está contando em receber, não veio, como às vezes não tem repasse. Tem uma série de questões que você tem que aprender a ler no dia a dia da gestão para poder executar os serviços. Nisso eu fui para o estado, saí, e depois voltei para o estado (Iasmin).

Nessa direção, foi amplo o diálogo com as participantes sobre que o deslocamento de lugares e a ampliação de outros conhecimentos são fatos inerentes à própria história de vida de cada uma. O fato de essas mulheres se apropriarem de conhecimentos contábeis, entretanto, não as fez contadoras ou que ocupassem esse lugar, até porque seria proibido pelos trâmites legais da profissão. No entanto, elas passaram a compreender toda a dinâmica e as etapas do processo de “execução” das suas atividades essenciais, ou seja, tornaram-se mais resolutivas (do que os contadores) no atendimento aos usuários e passaram a colaborar para desfazer os “nós” encontrados pelo caminho.

Aos poucos eu fui me apropriando desses dois mundos, tanto da gestão pública quanto da gestão da política pública de assistência social e, especificamente, da gestão financeira e orçamentária e da gestão da informação [...] Ali está traduzindo isso na gestão financeira e orçamentária e está dando todo o suporte para a gestão da política propriamente dita. Eu comecei trabalhando na gestão da política para depois parar na gestão financeira e orçamentária, sem deixar de ser assistente social [...] Quanto a expertise do contador na gestão financeira e orçamentária do SUAS, isso não é novidade, em todos os Fundos especiais (Lei 4320 de 1964), tem que ter o contador como responsável técnico legal. Na ausência do Ordenador de despesa, quem responde pelo Fundo é o contador. Qualquer irregularidade, ele responde diretamente como Secretário da pasta (Iasmin).

Observa-se, nesse sentido, que a ideia passada não é de que o profissional da assistência social deva executar as atividades do contador, mas que deve compreender a dinâmica do orçamento público como forma de fluir a gestão, desde o início até o final, conforme ilustra a Figura 10. Do mesmo modo, a função essencial do contador é gerar informações, pois elas têm potencialidade para além das “técnicas contábeis”, dado que essas técnicas são tomadas de muita complexidade. Entretanto, também é preciso ir além e compreender o território em que está atuando, sendo essencial compreender os “gargalos” que essa profissão (minha profissão) pode encontrar, nesse caso específico da política pública, visto que, sem essas compreensões, pode-se deixar de atender à população e, conseqüentemente, a si mesmo, lembrando que todos estamos inseridos nesta sociedade. Logo, as experiências vividas por essas mulheres, que transitaram por outros saberes, trouxeram resultados positivos no desenvolvimento das suas funções, do mesmo modo que ocorreu com Antônia, em outro contexto, mencionando a mudança que observou após levar toda a sua equipe, inclusive os contadores, para visitar os

abrigo de que era presidente: o “processo que antes ficava parado no financeiro dois, três dias; hoje, ele sai na mesma hora. Eu não tenho mais esse problema”. Dessa forma, é possível compreender que os profissionais envolvidos com uma política pública, que transitam pela “arena pública” com o mesmo objetivo de realizar a “atividade-fim do Estado”, obtêm êxito mais fluido, inclusive da sua “atividade-fim profissional”.

Assim, as participantes buscaram a capacitação como forma de ocupar outros lugares para além das suas funções, sem deixar de exercê-las.

Quando eu saí de ‘município B’, que eu entreguei meu cargo, eu já tinha sido chamada, porque já participava, desde a época do governo federal. Uma das estratégias muito importantes que a gestão do SUAS implantou nos seus primeiros anos também foi o [...] Com isso, eles constituíram uma rede nacional de profissionais habilitados a ensinar, a transmitir conhecimento sobre o SUAS para os profissionais da política, para os gestores da política, para o controle social dos conselheiros de assistência social. E eu sou uma dessas profissionais. Então eu já dava algumas aulas em capacitações em âmbito nacional, em alguns estados (Hebe).

Só um detalhe: em momento nenhum eu me desvinculei da minha formação e de ser assistente social. Se você olhar dentro da regulação do SUAS, na própria lei orgânica do SUAS, está lá na formação, na estruturação do Fundo Municipal de Assistência Social, fonte estadual, você tem que ter profissional da área social, que conheça bem a regulação própria do SUAS para poder estar conversando com as demais formações [...] De fato, é necessário se apropriar das informações, das leis, das normativas, se capacitarem: ‘Gente, eu lido com muitas pessoas, e até hoje eu vejo pessoas que não querem. Tem que fazer? Tem que fazer. Tem que fazer o quê? Tem que estudar. Se estudar, se apropriar disso, porque você vai responder legalmente por isso’ (Iasmin).

E eu sou muito curiosa. Na verdade, é o seguinte: ‘já que eu estou aqui, eu tenho que entender esse negócio’. Essa é a minha concepção também, eu sou uma pessoa que assim, eu preciso compreender esse negócio para eu poder fazer, eu não vou por osmose. Então eu comecei a estudar (Claudete).

Hebe, Iasmin e Claudete, à medida que se apropriaram dos conhecimentos financeiros, passaram a capacitar outros profissionais no âmbito nacional do SUAS. Nesse sentido, identificou-se que, apesar de o CapacitaSUAS (Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social) oferecer distintas capacitações, inclusive de conhecimentos financeiros, esse pensar não está “disseminado” na cultura desses profissionais, como algo minimamente necessário para percorrer, naturalmente, suas próprias atividades, considerando que lhes é exigido, no início do caminho, apenas um planejamento financeiro dos recursos que serão necessários. Nesse sentido, cabe destacar ainda que isso é algo relativamente recente, mesmo o CapacitaSUAS tendo sido instituído já em 2012 (Resolução CNAS nº 08, de 16 de março de 2012), para a Administração Pública, a ser pensada como uma política de Estado.

Quando eu saí de ‘Município B’ que eu entreguei meu cargo, eu tinha acabado de ser convidada para participar do capacitaSUAS de ‘Estado C’. Então fui para ‘Estado C’, fiquei dando aula na capacitação da AS para algumas trajetórias que eles fizeram lá, da proteção básica, depois proteção especial, depois gestão orçamentária e financeira do SUAS, controle social. Eu passei praticamente o ano de 2017, quase o finalzinho

de 2017 morando muito em ‘Estado C’, porque eram cursos que eram realizados lá, no tempo bom que a gente podia viajar e dar aula presencial. Foi assim, um tempo muito legal, porque me desligou. Eu senti que seria a finalização da minha atuação direta na gestão, o que eu já estava desejando, porque era uma trajetória de muitos anos. Começou no ano de 2002, era 2017 (Hebe).

Eu fui convidada a ser docente de um programa nacional de capacitação dos trabalhadores do SUAS, que é o ‘capacitação AS’. Isso foi mais ou menos em 2014, e, de lá para cá, eu tenho atuado nessa capacitação. Então eu saí totalmente, já desde 2013, 2014, que eu já não estou mais no âmbito das secretarias de assistência e que eu venho atuando numa outra frente que me fez refletir também sobre as dificuldades desses técnicos [...] a partir da escuta e da reflexão da teoria e da prática, porque eu percebo que tem muita gente que é muito boa no que faz, e, às vezes, poderia ser potencializado o trabalho se tivesse feito uma análise crítica, inclusive dos documentos (Claudete).

Eu fui convidada para ser gestora de determinada área da política pública, então tenho que entender e estudar gestão pública e as legislações dessa política pública em questão. É necessário estudar isso e conciliar formações diferentes para fazer a coisa funcionar. Essa é a lógica. Aí eu encontrei contadores, matemáticos, que se apropriaram das duas áreas, da administração pública, lei orçamentária, financeira, contábil, que é extremamente complexa a função do contador na área pública e da gestão; da política pública em si. Conheci dentistas que foram parar na área pública e se apropriaram, por conta da responsabilidade que assumiram. Isso é muito legal! Aí fizeram funcionar bem. Por quê? Porque se apropriaram da informação e, sobretudo, tinham compromisso e responsabilidade com o que estavam fazendo (Iasmin).

Considerando os outros conhecimentos que as participantes adquiriram, assim como o meu papel de pesquisadora em compreender que a pesquisa-ação se desdobra durante a pesquisa, busquei repensar, me posicionando no lugar delas, como se não tivesse conhecimentos financeiros, o que me é difícil, dado que, em mim, já é materializado pesquisar os caminhos que a assistência social oferece de conhecimento para quem inicia suas atividades no SUAS. Desse modo, hoje, há 10 anos de instituição do CapacitaSUAS, é possível se deparar com inúmeras publicações e estudos, que foram realizados e estão disponibilizados pelo Ministério da Cidadania na página: [www.mds.gov.br - /webarquivos/publicacao/assistencia_social/](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/).

Nessa direção, passamos a dialogar com as participantes da SMAS/RJ, para compreender como, atualmente, esses conhecimentos estão sendo difundidos na prática da assistência social do Rio de Janeiro, campo inicial desta tese.

4.2.3.2) DURANTE A TESE NA SMAS/RJ

Compartilhadas as evidências que foram dialogadas com as participantes acerca da história de vida e trajetória no âmbito brasileiro, nesta seção, são apresentados os achados acerca dos dilemas, das dicotomias, bem como o repensar que a pesquisa em campo provocou no grupo do SMAS/RJ, especialmente, no meu perceber, em quatro participantes: Ana, Patrícia, Suely e Sofia, que conseguiram, mesmo em tempo da Covid-19, conversar um pouco, de forma

mais aprofundada, após a Roda Dialogada. As demais participantes não conseguiram agendar um horário, em face do cenário pandêmico que estávamos vivendo.

É oportuno destacar que a trajetória com todas as participantes se deu a partir do questionário aplicado no SMAS/RJ (Seção 4.1.1), seguido de Roda Dialogada (Seção 4.1.3) até chegar aos diálogos aprofundados (Seção 4.1.4). Assim, as mudanças de pensamentos e quaisquer redirecionamentos nas ações delas, no curso desta pesquisa, são atribuídas como uma experiência empírica e como um novo saber, inclusive como forma de fortalecer a metodologia não extrativista, baseada na pesquisa-ação, a que me propus desafiar neste estudo, a respeito da governança pública e da contabilidade, como uma ciência social e parcial.

Com esses três momentos compartilhados com as participantes, buscou-se traçar os conhecimentos que elas detinham acerca da governança pública e seus mecanismos, desde o questionário (Seção 4.1.1) até o diálogo aprofundado (Seção 4.1.4), de modo a identificar quais emoções e sentidos elas tiveram e quais provocaram repensar e mudar o rumo das atividades atuais exercidas.

Partindo dos significados e conceitos que essas participantes detinham no momento do questionário (Quadro 6) acerca da governança pública, foi possível identificar que apenas duas, Suely e Sofia, apontaram, de certo modo, algum termo que foi citado por outra participante.

Quadro 15 – Governança Pública como Gestão e Política Pública – SMAS/RJ

Palavras ou expressões que lhe vem à mente ao ouvir o termo “Governança Pública”	Breve texto explicando cada palavra ou expressão mencionada na questão anterior	Participantes
Gestão	Processos de gestão.	Suely Sofia
Política Pública	Gestão de processos de planejamento, elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas	Suely Sofia
Transparência	Publicização dos resultados e procedimentos adotados na máquina pública.	Ana
Planejamento	Gestão de processos de planejamento. Possibilidade de planejar.	Patrícia Suely
Legislação	Manuseio da legislação.	Sofia

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos diálogos com as participantes da SMAS/RJ.

Conforme o questionário, essas participantes pensavam em governança pública como: i) gestão; ii) política pública; iii) transparência; iv) planejamento; e v) legislação. Ou seja, ainda com um significado a respeito de uma visão “macro” de gestão, sem considerar o percurso da governança pública como um início, meio e fim, conforme apontado na Figura 10. Inclusive, na Seção 4.1.1, fica evidente o desconhecimento da legislação de governança pública pelas participantes, conforme demonstrado no Quadro 10.

Na Roda Dialogada (Seção 4.1.3), após minha apresentação sobre os conceitos de governança pública, desenvolvemos um debate quanto ao que poderia ser materializado como um conceito de governança pública, que fizesse sentido para a realidade do setor, considerando as recomendações de Freire (1978) e Fals-Borda (1991), acerca de um conhecimento que é válido, pertinente e apropriado para uma situação prática e vivenciada, a ser revista pela academia.

Antes disso, junto com minha orientadora, pensávamos propor uma lousa, como forma de corporizar e descrever, nesse momento do debate, os pensamentos que poderiam vir à mente das participantes, tais como: i) governança é ...; ii) governança não é ...; iii) governança pode ser ...

Figura 12 – Lousa dos significados e conceitos de governança pública (roda dialogada – SMAS/RJ)



Fonte: Elaborado pelas participantes da roda dialogada.

Dessa forma, conjecturamos, a partir da emersão daquele momento (Figura 12), um conceito de governança pública para a política da assistência social como sendo “uma ação interativa de uma rede interdependente dentro da sociedade brasileira, de modo a transformar a vida do cidadão por meio de um programa público que não enfraqueça o pacto constitucional e que venha a fortalecer a ação do Estado e do controle social”.

Após a elaboração da lousa, como forma de confrontar teoria e prática, segui com a apresentação da legislação e dos normativos da governança pública (Apêndice C). Desse modo, foi possível observar, nas quatro participantes (Ana, Patrícia, Suely e Sofia) um caminho de pensamento sobre a governança pública, a partir das seguintes fases: i) desconhecimento

(mente); ii) identificação (visão); e iii) reflexão do conceito, *rethinking-delinking* (racional da mente).

Quadro 16 – Emersão do saber acerca da Governança Pública – SMAS/RJ

Fases	Descrição	Participante / linhas
(1) Desconhecimento (Mente)	✓ Não sabem se existe algum documento da assistência que trate, efetivamente, sobre a questão da governança na assistência social. ✓ Não conhecem e até acham que tem e que seria interessante; ✓ A existência de uma assistente social na gestão, não garante ter governança. ✓ Ter uma pessoa qualificada para a gestão vinculada à questão financeira e política, que se desvincula da questão social, não garante a governança. ✓ Há desgovernanças.	Ana Patrícia Suely
	✓ Desconhecimento acerca da estrutura do SUAS e das recomendações de governança pública para a política de assistência social.	Pesquisadora
(2) Identificação (Visão)	✓ Se a governança é rede auto-organizada, interorganizacional com interdependência, pensando na rede como análise política (Federal, Estadual e Municipal) mais Sociedade Civil, hoje (de três anos para cá é visível uma descaracterização desse pacto que enfraquece a governança, por interesses da perspectiva de governo do momento. ✓ A preocupação é entender de que forma esses instrumentos de governança podem nos ajudar a fortalecer a política pública para não ser tão impactada pelos governos? ✓ Demorou tanto para retirar a assistência do modo assistencialista que hoje nem a sociedade tem mais interesse no usuário, por conta de interesses próprios, pessoais, partidários e orçamentários. ✓ A governança se fortalece ou se fragiliza, a depender da conjuntura política, econômica do momento. ✓ O conceito não está definido de forma objetiva, mas ela perpassa por toda a política de assistência, nos repasses, nos serviços tipificados e por todas as ações da política.	Patrícia Ana Suely Sofia
	✓ Das articulações que foram realizadas, de forma regionalizada no país para alcançar as legislações e regulamentações que foram implementadas no SUAS; ✓ Os equipamentos da política e as suas competências; ✓ Os atores envolvidos no processo, essencialmente da figura da “primeira-dama”; ✓ Os arranjos políticos e interesses outros, que perduram e que desconsideram os usuários; ✓ Que assistência social não é assistencialismo, logo é um erro falar em assistido! O correto é usuário da política de direito.	Pesquisadora
(3) Reflexão do Conceito <i>Rethinking-Delinking</i>	✓ O conceito traz muitas abstrações, só que a concretude do conceito não consegue refletir as abstrações que o conceito traz. ✓ Seria possível conseguir um consenso do conceito numa sociedade plural, de modo que agrade a maior parte das pessoas, da sociedade a entender o que é equidade, ética, transparência [...]. ✓ Fortalecer os mecanismos de governança de forma que a política de governo não se sobreponha à política de Estado. ✓ Ter um acompanhamento por parte da sociedade, uma cobrança; o controle social.	Suely Ana

(Racional da Mente)	✓ Que existe, de certo modo, alguma governança na assistência social diferente do que está imposto nas regulamentações brasileiras; ✓ Que as articulações realizadas pela política da assistência, poderia ser um exemplo a ser seguido pelos profissionais da política, essencialmente da contabilidade; ✓ Um distanciamento dos profissionais da contabilidade em relação a atividade-fim (usuário da política); ✓ Que existe uma potencialidade dos profissionais em estabelecer em prol dos usuários, renunciando de seus interesses e ideologias individuais, um objetivo-fim a ser alcançado.	Pesquisadora
---------------------	--	--------------

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos diálogos.

Ainda na Roda Dialogada (Seção 4.1.3), foi possível observar uma mudança de posicionamento dessas participantes em relação ao que se observou nas respostas ao questionário (Seções 4.1.1). Isto é, no questionário (Quadro 10), ficou evidenciado um desconhecimento acerca da legislação e das regulamentações a respeito da governança pública, ficando o conhecimento restrito às especificidades da assistência social. E esse desconhecimento, identificado no questionário, foi ratificado na Roda Dialogada, que se pode nomear como fase (1): desconhecimento (mente).

Na sequência, foi possível observar que, à medida que as participantes tomavam conhecimento dos conceitos da governança pública e de toda a sua regulamentação, elas passaram a refletir e identificar que, apesar de não terem um conhecimento formal da legislação e regulamentação da governança, elas identificavam, de certo modo, que a governança “atravessava” o caminho da assistência social. Inclusive, elas apontavam para uma “desgovernança” na própria sociedade civil, desde uma descaracterização do próprio pacto federativo, diante do desinteresse de determinados governantes e da sociedade civil, que acaba gerando um enfraquecimento da governança. Assim, compreende-se que se passa para outra fase (2): identificação (visão).

Ainda na Roda Dialogada, foi possível deslocar (relativamente) as participantes, tirando-as de seus “lugares”. Ou seja, à medida que essas mulheres absorveram os conhecimentos teóricos e normativos, que estavam sendo apresentados, relativos à governança pública, sendo que eu, ao mesmo tempo, também (relativamente) me deslocava de “lugar”, absorvendo os conhecimentos práticos, novos “saberes” foram ampliados para todas as participantes, e estavam sendo compartilhados. A partir desse deslocamento espacial, com essa troca de saberes, posso confirmar os dilemas, a dicotomia, a complexidade e a confusão que o conceito teórico de governança pública traz para o setor público. Ou seja, trata-se de um conceito abstrato, idealizado em contextos internacionais, a partir de princípios e mecanismos do setor privado, que desconsiderou o território brasileiro como uma arena para o setor público

e os atores que estão envolvidos e que formam uma “rede”, incluindo, inclusive, toda a sociedade brasileira, as instituições privadas, para além dos órgãos institucionais públicos, de modo que seus agentes ainda desconhecem a governança pública como uma atividade (meio) na prestação de serviço público.

Na sequência, com os diálogos mais aprofundados (Seção 4.1.4), foi possível notar as mudanças que as participantes sofreram ao longo da pesquisa, inclusive quanto a mim, a partir das observações de minha orientadora, assim como nas participantes da SMAS/RJ. À medida que as descobertas emergiam, havia um reposicionamento de lugar, à luz de um repensar e da pesquisa-ação. Sendo assim, compreendemos que as participantes, após a Roda Dialogada, repensaram acerca dos novos saberes e das ações que poderiam mudar em suas atividades diárias, passando para uma fase (4) Mudança (pensar e agir), conforme se apresenta no Quadro 17.

Quadro 17 – Mudanças das participantes da SMAS/RJ

Fases	Descrição	Participante / Apêndice
(4) Mudanças (pensar e agir)	✓ despertou em mim uma suposição de que esse aprofundamento poderia trazer elementos importantes para o meu trabalho; ✓ a nossa atividade é, essencialmente, voltada para o nosso público interno; a gente está na atividade-meio; ✓ são espaços diferentes e, [...], a Ana cidadã tem a vida privada, a minha atuação privada, eu tenho, enfim, outra liberdade, outra autonomia, outros interesses. Enfim, no setor público, [...], minha atuação se guia pela ética da minha profissão, pela ética do serviço público, pelas normativas da política que eu atuo; e, na minha atuação, seguindo todos esses preceitos, eu represento o poder público; ✓ eu acho que o desinvestimento nas políticas sociais, hoje, é a maior dificuldade de todos os profissionais que atuam nas políticas sociais.	Ana
	✓ participar daquele seu seminário foi fundamental para, exatamente, fazer a gente refletir sobre esse espaço de governança pública [...] hoje a gente está com dois processos seletivos, [...], então eu já mudei, já tive que fazer três erratas de um processo de estágio, [...], porque estaria infringindo a ética, estaria infringindo uma legislação, um gerenciamento que é maior que o meu, e estaria invalidando esse processo; ✓ se cobra muito, por fazer uma coisa correta, que atinja exatamente esses objetivos do <i>accountability</i> [...] vou trazer esse processo seletivo, a gente estava fazendo a seleção de pessoas, como não tiveram inscritos [...]. Então, assim, como eu tive uma área que não me enviou documento, a gente pensou assim: ‘Vamos [...] edital e mandar essa área poder entrar e enviar documento’, depois a gente pensou: ‘Pois é, e o outro pessoal que também não enviou documento? Que pode ser [...]’. Então, assim, o ser humano, a troca, o eu, a todo tempo ele se confronta com o gestor; ✓ Isso independe de recursos, porque recurso tem, não se tem uma boa gestão de recurso; não é uma ausência de recurso, é uma má gerência do recurso; ✓ se eu tivesse, hoje, mais recursos financeiros e mais recursos humanos, com certeza, a gente teria uma outra forma de governança; com certeza, a gente teria outras capilaridades para estar trabalhando, outras formas de você estar gerenciando.	Patrícia
	✓ muitas coisas, às vezes, não estão na nossa governança de aplicabilidade, ainda mais as coisas relativas à transparência; elas não estão muito na nossa alçada; ✓ Quer dizer, a gente fala, porque vivencia; mas, quando a gente expressa isso através das nossas falas, fica parecendo que a gente não tem essa interferência, que a gente é alheio a esse processo, que a gente não faz parte desse processo. Não é fato, a gente faz parte desse processo; ✓ Então eu, Suely por exemplo, enquanto gestora, enquanto profissional, eu não estou desassociada [...] por exemplo, em um processo de transparência, o público que eu tenho que fazer uma prestação de contas, dar uma transparência; ✓ Eu acho que não é desassociado, porque eu sou um agente [...], eu sou agente ativo e passivo da situação, porque enquanto servidor, por exemplo, estou prestando conta para o outro, para a população, mas eu também sou população. Então, também não posso perder isso de vista.	Suely

	✓ eu fiquei bastante reflexiva sobre como está indo a política pública atualmente; como está indo à direção da nossa secretária com relação às políticas públicas, porque ela segue uma orientação do Ministério da Cidadania; ✓ eu acho que é falta mesmo de governança, [...], então não via essa falta de orientação, tudo mais, mas eu não tinha associado muito a questão da governança, como a governança é algo muito novo para nós, no nosso país, em relação à discussão, em trazer isso para a prática, que isso saia das academias e isso está chegando muito próximo a nós enquanto profissionais. Então a gente começa a pensar; ✓ e me perdendo também nos meus pensamentos, essa falta de orientação e como isso faz com que fique mais a cargo do município essa responsabilidade dessa diretriz. Então cada município acaba dando uma diretriz diferenciada, e isso não é bom, isso enfraquece a política pública; isso enfraquece; ✓ que se a gente for pensando, refletindo, a gente chega em um macro, em um universo tão grande, e depois a gente tem que fazer o movimento contrário, aí é dialético, e volta para o nosso pedacinho, que é a governança. Mas, exatamente, a sua pesquisa está fazendo a gente pensar nisso, a gente sair desse pedacinho nosso, micro e ir para o macro, depois voltar novamente; ✓ enquanto servidora, achava que nós nos sentimos pertencentes a esse processo, mas depois de tudo isso que eu venho refletindo a partir do nosso primeiro encontro, e esse encontro faz com que a gente também busque, entenda, leia mais um pouco sobre o assunto. Eu não sei, eu acho que nós estamos perdendo, talvez, o pertencimento de ser servidor público, talvez, quem sou eu nesse processo todo? E é muito triste isso tudo que está acontecendo, porque nós temos uma sociedade contra nós; ✓ governança, eu faço [...] aqui nós fazemos governança, sabe o que é governança realmente? [...], quanto mais a gente estuda, mais a gente sofre. Eu já cheguei a essa conclusão; não é soberba, não; ✓ mas os técnicos também precisam entender de governança. Ali na nossa secretaria, nós temos uma equipe de técnicos da gestão grande, e esses técnicos da gestão sabem o que é governança? Os técnicos da ponta sabem? Eu acho que quando a gente sabe o que é, a gente tem condições de cuidar mais dos gestores.	Sofia
	✓ Reflexão acerca da minha existência no mundo e dos lugares que passo; ✓ Do papel do contador, enquanto profissional que gere as informações contábeis públicas para os gestores públicos, sendo fundamental para o usuário da política e o cidadão que contribui para os cofres públicos e consequentemente é o investidor dos recursos públicos; ✓ Para quem eu realmente estou prestando contas? ✓ Como professora e pesquisadora estou participando do projeto “Tecnologia e Conhecimento Contábil: uma proposta de pesquisa-ação no Conselho de Assistência Social” sob a coordenação da professora Fernanda Sauerbronn. ✓ E proposta em se engajar na política de assistência social, como forma de colaborar com os conhecimentos da contabilidade pública.	Pesquisadora

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos diálogos

No Quadro 17, descrevo as mudanças percebidas nas e pelas participantes do SMAS/RJ em relação às suas reflexões a respeito do conhecimento de governança pública, e de quem elas são dentro desse território do setor público, em relação às suas ações. Nesse sentido, observa-se que ainda não há uma convergência e um acordo pré-estabelecido entre elas, sobre como pretendem atuar a partir deste estudo, uma vez que os resultados desta tese, após a apreciação da banca de avaliação, serão compartilhados com todas as participantes.

Algumas observações, entretanto, já podem ser apontadas neste momento da tese, para os avaliadores, uma vez que foi possível identificar que a Roda Dialogada, de algum modo, impactou na mente das participantes, levando-as a reflexões que não poderiam ser feitas sem o conhecimento que foi compartilhado. Por exemplo, a mudança que Patrícia realizou alterando um processo de licitação, após a roda dialogada, ao tomar consciência e adquirir novos conhecimentos. Sendo assim, ela buscou dar mais transparência e *accountability* ao processo que já estava em curso.

Desse modo, mesmo reconhecendo que a governança pode colaborar com elementos importantes para o trabalho dessas mulheres, elas acabam não compactuando da mesma visão, reflexão e ação. Por exemplo, retomando a Figura 10, observa-se que ainda há uma confusão a respeito do conceito de governança, quanto a suas diretrizes, seus mecanismos e princípios, inclusive por apontarem uma visão distorcida dos seus papéis na arena de um setor público, que implica diretamente o estabelecimento das fronteiras e responsabilidades, levando aos seguintes questionamentos:

- a) Quem sou eu no tempo e no espaço? Cidadã atuando em prol da sociedade, Servidora pública atuando em defesa do estado, ou Cidadã e Servidora atuando de forma única?
- b) Para quem presto serviço? Ao público interno ou ao público externo?
- c) Transparência é da alçada da SMAS/RJ ou não?
- d) A governança deve ter uma visão micro ou macro?

Esses questionamentos são elaborados, a partir do exposto no Quadro 15, considerando que o objetivo desta tese é problematizar os conceitos e a aplicabilidade da governança pública de forma empírica. Logo, compreendo que a complexidade e até a confusão de saberes que emergiram até esse ponto da pesquisa, são pertinentes e merecem a atenção de pesquisadores dispostos a disseminar conhecimentos mais empíricos a respeito da contabilidade, como uma ferramenta de governança pública, no setor público. Sendo assim, como forma de elaborar um *corpus* teórico, a partir de distintos significados e conceitos da governança pública,

confrontando teoria e prática, compreendo que torne mais elucidativo a partir das premissas dessa tese, exposto no Quadro 18.

Quadro 18 – Evidências das falhas de governança pública, novos saberes e coprodução (teoria *versus* prática)

Premissas da Tese	Evidências e novos saberes	Diálogos / Achados
1) Governança como um projeto neoliberal e democratizante. Existência da dicotomia / dilema da “confluência perversa” e do pensamento transfronteiriço.	✓ Interesses políticos e ideológicos distintos entre os líderes políticos, prestadores de serviços público e privado, paroquiais e público em geral, que acabam tendendo para uma corrupção e desvio de caminhos (WORLD BANK, 1992; DAGNINO, 2014); ✓ Falha em fazer uma separação clara entre o que é público e o que é privado, por conta de as redes, que coexistem para além do governo, serem auto-organizadas, interorganizacionais e transorganizacional (RHODES, 1996; GROSGOUEL, 2012; WORLD BANK, 1992; DAGNINO, 2004; TCU, 2014); ✓ Em municípios de pequeno porte, maioria brasileira, utiliza-se planejamento, mas não se utiliza o monitoramento e a avaliação em relação aos resultados da política de assistência (TCU, 2014); ✓ Ausência dos usuários no controle social das políticas públicas, para conferência das contas e dos resultados da política (TCU, 2014; CFC, 2016); ✓ Confusão de identidade enquanto agente público (em defesa do governo/estado) x cidadão (em defesa da sociedade) (DAGNINO, 2004; SANTOS, 2019; GROSGOUEL); ✓ Desconhecimento que a governança pública esteja no meio da cadeia da política pública (RHODES, 1996); ✓ Medo, sofrimento, indignação, resignação (DAGNINO, 2004, SANTOS, 2019).	✓ São muitos interesses contraditórios, diversos, e até antagônicos, que permeiam todo esse processo [...] e isso enfraquece; acho que enfraquece até governança [...], mas têm interesses pessoais que atravessam esse contexto, ligados à questão financeira, capitalista (Sofia). ✓ Eu não me vejo trabalhando - tanto na ponta, como diretora de uma unidade – a política pública sem ser em rede. Eu não consigo pensar em atuar sem estar inserida numa rede, numa rede tanto organizacional, do próprio serviço público, como em uma rede maior, como um todo, uma rede envolvendo a sociedade civil (Cleide). ✓ Cerca de 80% a 90% dos municípios de pequeno porte não monitoram e nem avaliam os seus planejamentos (Claudete). ✓ Esperança que o usuário e a sociedade civil voltem a estar presentes nas conferências (Rosa). ✓ Sua conduta é de acordo com aquele espaço que você está [...] não é uma questão de dupla identidade [...] eu me vejo como uma técnica do poder público municipal (Ana). ✓ O nosso trabalho é um trabalho de gestão de atividade-meio <i>versus</i> não sei se existe algum documento da assistência que trate efetivamente de governança (Ana). ✓ Primeiro eu fiquei com medo (Claudete). ✓ É um sofrimento (Hortência). ✓ A gente se indigna todo dia ... acho que estamos mais resignadas que indignadas (Patrícia).
2) Proposições de Stoker (2018) se associam à confluência perversa, ao pensamento de fronteira, em relação às questões sociais e econômicas, que, talvez, passem, ante a preocupação em “dar conta de si” e/ou “dar conta para os outros”, entre ser um ator trabalhador-cidadão.	✓ Existência de uma rede de atores para além do governo, inclusive auto-organizadas e interorganizacionais (STOKER, 2018; RHODES, 1996); ✓ Identificação que as responsabilidades podem ultrapassar as fronteiras para lidar com as questões sociais e econômicas (STOKER, 2018; DAGNINO, 2004); ✓ Identificação da dependência de poder nas relações envolvidas na ação coletiva, inclusive arranjos políticos (STOKER, 2018); ✓ Governo tem capacidade para orientar e guiar, mas não para comandar ou usar sua autoridade para fazer as coisas (STOKER, 2018; DAGNINO, 2004).	✓ Tem a rede intersetorial, que são as unidades de saúde, que são as unidades de educação [...] dentro da nossa esfera pública. E a rede local, que são as instituições, a sociedade civil, as organizações da sociedade civil, que estão sempre conosco (Cleide). ✓ A SMAS/RJ perde um pouco de legitimidade e identidade, à medida que outras coisas vêm para que ele faça; uma diretriz, não uma diretriz escrita, [...], <u>destoando um pouco a questão da sua responsabilidade</u> (Sofia). ✓ Você não tem noção de como eu estou sendo cobrada, porque a sua cobrança é para fazer isso. <u>Eu tenho cobranças maiores, que não vêm daqui: é uma cobrança que vem da minha chefe, da secretária</u> (Patrícia). ✓ <u>Em cada governo, você tem uma diretriz</u>. De acordo com aquilo que eu quero dar como valor, eu vou deixar a organização X participar, deixar a organização tal

		participar, ou eu vou ter uma linha de política religiosa, ou eu vou ter uma linha de política partidária (Patrícia).
3) Influências dos Órgãos Internacionais de contabilidade, que podem desconsiderar a realidade de tempo/espaço do contexto brasileiro, com uma forma de rompimento e invisibilidade de fronteira.	✓ O Guia de Governança Pública recebeu contribuições pontuais do Banco Mundial (BRASIL, 2018); ✓ A Figura 6 demonstra as influências dos organismos internacionais no Guia de Governança (BRASIL, 2018); ✓ O Estudo 13, desenvolvido pelo IFAC, acerca da Governança no Setor Público, define “governança corporativa em termos gerais como os processos pelos quais as organizações são dirigidas, controladas e responsabilizadas” (IFAC, 2001, p. 1).	✓ Pesquisa realizada pela autora, para esta tese, e demonstrada de forma cronológica ao longo do referencial teórico (Seção 3), acerca dos organismos internacionais (Banco Mundial, OCDE, IFAC, entre outros). Como ficou evidenciado no Quadro 10 o desconhecimento acerca de governança pública por parte das participantes, foi possível confirmar na roda dialogada que elas também desconheciam que esse conceito vinha das influências internacionais.
4) A decolonialidade e a pesquisa-ação podem proporcionar um terceiro lugar, por meio do pensamento de fronteira nos estudos em contabilidade, que seja capaz de (re)situar os agentes públicos, aos modelos de governança preexistentes, para a construção, de modo que seja viável, apropriada e que faça sentido para essa organização pública.	✓ A contabilidade como uma prática colonialista e capitalista da governança pública (IBARRA-COLADO, 2006; FARIA; IBARRA-COLADO; GUEDES, 2010; OAKES; OAKES, 2016; SAUERBRONN; AYRES; LOURENÇO, 2017; CINTRA; HASLAM; SAUERBRONN, 2022). ✓ Decolonial (QUIJANO; ENNIS, 2000; MIGNOLO, 2007; WALSH, 2007; LUGONES, 2010; GROSGOUEL, 2012; ABDALLA; FARIA, 2017; MOTA-NETO, 2018; SAUERBRONN ET AL., 2021).	✓ A Seção 4 evidencia as participantes (Antônia, Hebe, Claudete, Iasmin), acerca da trajetória historicizada, que mudaram de lugar sem sair dos seus lugares centrais, assim como as participantes (Ana, Patrícia, Sofia e Suely) do grupo do SMAS/RJ, que repensaram e até agiram de outro modo, como uma forma de (re)situar-se. ✓ Quadros 13, 14, 15 e este 16.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos diálogos.

No Quadro 18, demonstra-se como emergiram as evidências empíricas, a partir da teoria e da problematização que se objetivou neste estudo, confrontando com a prática. Vale esclarecer que esta seção tem o propósito de traçar as experiências vividas pelas participantes, a partir de uma ontologia individual, que coexiste com um coletivo. Assim, a coluna dos diálogos e achados apresenta algumas evidências que serviram para corroborar a teoria, considerando as conversas com todas as participantes.

Nesse sentido, destaco, conforme mencionei na introdução deste estudo, que não vislumbro traçar uma nova teoria, mas, sim, refutar e problematizar a existente com a prática vivida dentro da arena do setor público. Desse modo, os achados confirmam as premissas da tese e possibilitam que os pesquisadores das ciências sociais, essencialmente das ciências contábeis, disseminem os conhecimentos teóricos e acadêmicos no campo, considerando, inclusive, o seu papel no mundo social. Assim, compreendo que existem, ainda, algumas conscientizações e escolhas a serem feitas pelos atores envolvidos nesse território, tais como:

- a) Identidade – visa compreender o seu papel, como indivíduo social em determinado momento;
- b) Posição / Lugar – colabora com a determinação de fronteiras e a lente que está sendo utilizada;
- c) Direção – com a identidade e a posição definidas, o sujeito tem a possibilidade de identificar quem é e onde está, para se re(situar) e agir de acordo com os princípios e mecanismos de governança pública.

Considero, ainda, que o ator, nessa arena pública, de um país que foi colonizado, pode até saber o que deseja. Por exemplo, um conselheiro municipal da assistência social, conforme apontado por Ferreira (2021), pode querer “emendas”, ou seja, recursos, mas, nessa posição, ele não conseguirá, pois não é nesse espaço e nem por meio dessa atividade que se solicitam emendas. Há, nesse caso, por parte desse indivíduo, um desconhecimento acerca da sua identidade, posição e direção. Assim, a tese aqui defendida considera que, a partir do momento que esse sujeito refletir, repensar e se (re)posicionar, as atividades do conselho, por exemplo, fluam, de modo que a assistência social receba mais recursos no espaço que é reservado para isso.

Nesse sentido, na mesma linha que Mignolo (2007a) aponta que a decolonização é também uma forma de colonização, considero que a desconstrução do indivíduo, a partir das suas reflexões, lhe propicia a compreensão de que não se volta mais ao passado, e nem se precisa aceitar o que é imposto no presente. Por isso, a proposta do terceiro lugar

parece adequada ao processo de conscientização. Inclusive, vislumbro que uma forma de ser ouvido em um contexto colonial requer um modo insurgente para ser visto e ouvido, como “subir em um banco”, de modo a ficarmos “do mesmo tamanho de igualdade”, permitindo ser visibilizado e ouvido e, ao mesmo tempo, sentir o objetivo-fim do seu caminho como relevante, urgente e necessário.

Conforme demonstrado na Figura 17 e em todo o percurso desta tese, a partir dos diálogos com as participantes, é evidente que os gargalos conseguem ser rompidos a partir de um deslocamento da mente e da ação (Seção 4.2.3), notadamente como ocorreu com as quatro participantes, que contaram suas histórias de vida nesse campo, assim como com as outras quatro participantes, que atuam hoje na SMAS/RJ.

5) CONCLUSÃO

Com a promulgação da Constituição Federativa do Brasil de 1988, o país passou a ser reconhecido internacionalmente como um Estado democrático de direito e constituindo, pela primeira vez no território brasileiro, o direito da assistência social, sendo esse momento considerado como uma fase democratizante (Figura 9). Sequencialmente, na década de 90, com os efeitos da globalização, sob a influência do Banco Mundial começaram a surgir movimentos para implantação de uma governança, que fosse capaz de romper sérios problemas, ocultados por países em desenvolvimento, como o Brasil (WORLD BANK, 1992), sendo essa fase considerada como neoliberal, conforme ilustrado na Figura 9, por meio de uma linha do tempo dos projetos democratizante e neoliberal.

Nesse contexto, pode se observar que a assistência social começou a ser regulamentada e amplamente disseminada pelo país. No entanto, concomitantemente, esbarrava na instrumentalização dos princípios e dos mecanismos da governança, de modo especial quando envolvia os trâmites do processo orçamentário para a liberação de recursos. Entre esses dois projetos, democratizante e neoliberal, subsiste um dilema para o indivíduo quanto a saber qual o seu papel político, apontado por Dagnino (2004) como uma confluência perversa, que pode levar o indivíduo a uma distorção involuntária de sentidos.

Assim, quando o tema “governança pública” emergiu nas conversas iniciais com a coordenadora do programa de pós-graduação da FACC/UFRJ e a gestora do SMAS/RJ, compreendemos que, pela afinidade, seria interessante e oportuno problematizar as questões de governança ainda abertas, sob as lentes de Stocker (2018) e de Dagnino (2004), quanto a essa confluência perversa, e que seria pertinente para a contabilidade, como ciência social que também é. Nesse momento, “eu” nem imaginava o quanto enriquecedor seria para a minha formação acadêmica e pessoal essa oportunidade de dialogar com as coparticipantes da área da assistência social, em um país, onde ainda se vivenciam tantas questões de fome e miséria. Logo, como forma de aproximar a teoria da prática, vislumbramos, inicialmente (eu e a orientadora), utilizar a metodologia não extrativista por meio da pesquisa-ação, como potencial para conversar, compreender e coproduzir com as coparticipantes, dispostas a doarem um pouco do seu tempo para esta pesquisa.

Desse modo, como forma de interagir com essa dicotomia, seguimos o percurso da pesquisa-ação a partir dos conceitos e significados que os indivíduos tinham a respeito da

governança pública, disponibilizando um questionário por meio do *google forms* (Seção 4.1.1). Contamos, nesse caso, com a participação de 16 servidoras da SMAS/RJ, que, embora tenham demonstrado amplo saber acerca da assistência social, apresentavam um desconhecimento quase total da legislação, dos normativos e da teoria sobre governança pública (Seção 4.2).

Durante esse período investigativo, vivíamos, ainda, os efeitos da pandemia COVID-19, e não estávamos realizando encontros presenciais, de modo que tudo o que poderia ser feito, naquele tempo, era incerto. Sendo assim, para não arriscar o desenvolvimento da própria tese, resolvemos acessar pessoas que tivessem vivido, até então, a experiência dentro do campo da assistência social e que não fizessem parte do SMAS/RJ, a fim de não conflitar com o território inicialmente pesquisado. Foi possível, nesse caso, realizar encontros dialogados (Seção 4.1.2), de forma remota, com 10 mulheres que tiveram experiências desde a implantação do SUAS em ONGs, OS e em outros municípios fora do Rio de Janeiro.

Esses encontros dialogados revelaram e evidenciaram práticas, até então, não abordadas nos estudos de contabilidade, como: i) desvio de caminho, considerando a atividade-fim para cada ator envolvido no processo, por exemplo, assistentes sociais – usuários, contadores – órgãos reguladores; ii) conflito de interesses ideológico, político e pessoal entre os atores; iii) “nó na rede” entre os atores, a partir de uma dificuldade em um consenso, em ter uma rede auto-organizada ao mesmo tempo interorganizacional, transorganizacional, para além do governo; iv) ausência da efetividade dos mecanismos de governança pública, como resultado para a responsabilização; v) ausência dos usuários no controle social; e vi) efeito de uma confluência perversa pela dicotomia dos caminhos e utilização dos recursos e do lugar que ocupa, como manobra de poder.

Em seguida a esses encontros, realizarmos, eu, a orientadora, mais seis coparticipantes do SMAS/RJ, uma Roda Dialogada (Seção 4.1.3), a fim de, justamente, apresentar a origem teórica da governança, a influência das instituições internacionais, assim como a legislação e os normativos. Nesse encontro, ficou evidente que, de fato, as participantes não tinham conhecimento acerca da governança pública, mas, de certo modo, identificavam que a governança atravessava as suas atividades. Ainda, foi possível, após a apresentação do primeiro bloco do encontro (Apêndice C), coproduzir uma lousa (Quadro 12) a partir das seguintes reflexões: i) governança é...; ii) governança não é... e; iii) governança pode ser... Desse modo, conjecturou-se, naquele momento, o seguinte conceito: governança é “uma ação coletiva em um processo interativo de uma rede

interdependente dentro da sociedade brasileira, de modo a transformar a vida do cidadão por meio de um programa público que não enfraqueça o pacto constitucional e que venha a fortalecer a ação do Estado e do controle social”. Esse conceito foi elaborado considerando o que a governança poderia ser, mas que não é o que se vê aplicado ao contexto atual do SMAS/RJ.

Ao término da Roda Dialogada, entendemos necessário marcar outro encontro na perspectiva de aprofundarmos mais o tema acerca da governança pública. Esse encontro, porém, por conta ainda da pandemia não aconteceu.

Prosseguimos, então, com encontros individuais, sendo possível observar e identificar que algumas mudanças já estavam acontecendo, independentemente das nossas vontades. Algumas coparticipantes compartilharam que, com o novo saber que adquiriram a partir das teorias, legislações e regulamentações que foram apresentadas na Roda Dialogada, refletiram, interpretaram e até mesmo já haviam implementado algumas estratégias nas suas atividades. Dessa forma, identifica-se que a pesquisa-ação foi capaz de produzir transformações, a partir da interação das coparticipantes, por meio de suas experiências vividas e de conhecimentos outros, considerando as fases: 1) Desconhecimento (mente); 2) Identificação (visão); 3) Reflexão do conceito – *Rethinking* – *Delinking* (Racional da Mente) (Quadro 18); e 4) Mudanças (pensar e agir) (Quadro 19), como adequadas para o sujeito se (re)situar.

Assim, defendemos a tese que a tomada de consciência do agente quanto à colonialidade da governança pública possibilita que ele utilize e reproduza esse modelo de forma heterogênea, de acordo com cada situação, visando proporcionar o melhor benefício ao usuário da assistência social, considerando que as lacunas de Stocker (2018) ainda não foram resolvidas pela governança, inclusive por considerar que o seu próprio conceito ainda é abstrato no contexto brasileiro. Do mesmo modo, defendemos que a confluência perversa, apontada por Dagnino (2004), esbarra no efeito do ambiente, que tem uma confusão inicial de identidade e de posição dos atores e, mais problemático ainda, não define o estabelecimento, por parte desses indivíduos, de uma direção de caminhos a serem seguidos pela governança. Mais, ainda, defendemos que as instituições internacionais influenciam a padronização da governança pública em vários países, de forma totalmente colonialista, que desconsidera o contexto local, de modo que caberia ao Brasil adequar-se internamente e disseminar a governança no território brasileiro, atendendo as suas necessidades internas e os seus interesses externos.

Sobre a utilização das metodologias não extrativista nos estudos, por meio da pesquisa-ação, destaco que elas se alinham com uma abordagem crítica aos paradigmas dominantes, em gestão e contabilidade, de forma a se compreender que os fenômenos sociais existem e merecem ser investigados acerca de conhecimentos e poder (LOURENÇO; SAUERBRONN, 2016). Do mesmo modo, destaco que a área contábil, como uma ferramenta de racionalização, pautada em princípios, procedimentos, padronizações, por vezes, legitima o obscurecimento dos arranjos políticos, capitalistas e financeiros, por parte de alguns atores que distorcem as visões tradicionais sociais, como uma forma de colonização que atua na mente dos indivíduos.

Esses aspectos coexistem e impactam a governança pública na assistência social no território e a capacidade de atendimento de milhares de usuários e de uma agenda de povo, nos moldes propostos por Wakeford e Rodrigues (2018). Como contribuição à práxis, entendemos que manter a articulação e o engajamento dos acadêmicos das ciências contábeis com os praticantes da assistência, permitiria uma práxis transformativa e problematizadora, próxima dos espaços de atendimento da assistência para entender como a “voz” dos usuários deve ser “ouvida” pelos aparatos do Estado, inclusive por nós pesquisadores.

Em diferentes momentos as disfunções burocráticas são trazidas à tona na coprodução dos conhecimentos, também em associação com os mecanismos da contabilidade. Os resultados do presente estudo apontam ser premente a necessidade repensar e transformar o fazer e o organizar no qual os artefatos de contabilidade estão imbricados. Deste modo, em articulação a contribuições teóricas e sugestões de estudos futuros, a presente tese aponta para a possibilidade de revisitar os modelos de governança frente à teorização de pós-burocracia ou de neweoberianismo trazendo à tona suas críticas, limitações e potencialidades.

Com essa agenda, os conhecimentos teóricos seriam propagados para os servidores, e os dados públicos à sociedade, disseminando e ampliando os conhecimentos para os cidadãos, os investidores, de fato, dos recursos públicos, os quais, até por isso, deveriam ocupar seus lugares de fiscalizadores. Assim, vislumbra-se a possibilidade de que o controle social possa ser efetivo e que descortine as facetas enraizadas e perpetuadas nas práticas operadas na política brasileira, onde também se inclui a governança. Cabe destacar que, como forma de viver à margem dessa dualidade, o pensamento de fronteira proporciona uma conscientização e uma aceitação dessa coexistência, permitindo que venhamos a construir corpos de conhecimento político, econômico, entre outros

(WOONS; WEIER, 2017). Do mesmo modo, todos os envolvidos na rede de uma arena pública, em um território que é colonizado desde a sua origem, como o Brasil, ora podem ocupar uma posição de subalterno, ora podem ocupar o lugar do opressor, lembrando que a terra “gira” e que nós mudamos de lugar constantemente e nossas lentes, sob determinados contextos, também podem mudar, com o tempo e o espaço que ocupamos em momentos distintos.

Nessa linha, urge que pesquisadores das ciências sociais, das quais faz parte a contabilidade, desenvolvam mais investigações empíricas nas interações “com” participantes da pesquisa, que “sobre” eles, sem citar que a contabilidade nas pesquisas tradicionais, muitas vezes, afasta completamente o sujeito, reduzindo-se à apresentação de dados de relatórios e números, desconsiderando “quem” está por traz. De modo, que “nós contadores” possamos nos deslocar para outros espaços e ter a oportunidade de utilizarmos uma lente posicionada sob uma outra ótica, um outro lugar. Como uma forma de obtermos subsídios que sustentem uma possível mudança em diferentes espaços de poder, para fortalecer com os participantes uma base, em utilizar, talvez, os próprios mecanismos de governança a favor da tal “essência” sobre a “forma”, que tanto aprendemos e ensinamos na academia, mas parece que está totalmente desconsiderado nesse mundo capitalista e colonializado.

Assim, uma agenda de pesquisa para a contabilidade poderia/deveria focar nos significados e conceitos, como conhecimento nas organizações (públicas, privadas, sociais -inclusive educacionais, indígenas, gênero), envolvendo seus usuários internos e externos, como participantes de cada localidade. Desse modo, ressalta-se que o “saber” contábil pode coexistir na dualidade teoria/prática, sem nunca se conectar àquela situação que é vivenciada e praticada. Alguns exemplos, nesse sentido, incluem: (i) diálogos sobre conhecimentos contábeis para (re)existir experiências coloniais; (ii) contabilidade como uma ferramenta da governança e gestão, coexistindo com experiências locais de um determinado contexto organizacional; e (iii) revisão do que não se “contabilizou” das perdas sociais, por meio das lutas decoloniais nos espaços pós-coloniais.

Contudo, vale ressaltar, também, que a contabilidade pode, ainda, ir muito além do controle da lucratividade dos acionistas, descentralizando as corporações, limitando os modelos de governança que burocratiza e instrumentaliza as relações, desconsiderando o contexto e as demandas da sociedade em um país pós-colonial e neoliberal, essencialmente em um território desigual e tensionado de violência, como é o Rio de Janeiro. Os atores sociais podem encontrar e (re)atuar em diversos tipos de prestação de

contas, resultados, governança, responsabilizações e outras lógicas de controle e desenvolvimento para o país.

Os engajamentos participativos decoloniais podem (re)contestar e (re)inscrever o significado e o valor de diversas situações (informações e argumentos) que a contabilidade sustenta nas performances coloniais contemporâneas da sociedade. Desse modo, o pesquisador garante identidade, posição e direção, e pode desafiar, como forma individual, engajada e coletiva, se há dominantes, marginalizados por meio da multivocalidade epistêmica, intervindo, observando, interagindo e coproduzindo com a ação em um terceiro espaço.

Como contribuição, este estudo propicia a ampliação da visada decolonial nas fronteiras onde ocorrem a reprodutibilidade dos modelos eurocêtricos e norte-americano, em estudos críticos de contabilidade; a tomada de consciência das vivências de governança pública, em desafio às teorias existentes; e o fortalecimento da metodologia não extrativista da pesquisa ação participativa em contabilidade como forma de coprodução de conhecimento. Assim, podemos “sonhar projeto” para traçarmos realidades, para além da resistência, como um ato de insurgência epistêmica, para contribuirmos para o futuro, hoje e agora.

REFERÊNCIAS

ABDALLA, M.; FARIA, A. Em defesa da opção decolonial em administração/gestão. **Cadernos. EBAPE.BR**, v. 15, n. 4, p. 914-929, 2017.

ABRUCCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability: In: Biderman, C. e Arvate, P. (Orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ALAWATTAGE, C.; WICKRAMASINGHE, Weapons of the weak: Subalterns' emancipatory accounting in Ceylon Tea. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 22, n. 3, p. 379-404, 2009.

ALMEIDA, C. C. A.; CARVALHO, V. D. Human values and social assistance: a study of municipal council representatives. **Mackenzie Management Review (Rev. De Adm. Mackenzie – RAM)**, v. 18, n. 2, p. 130-153, 2017.

ALMEIDA, D. R.; VIEIRA, A. K.; KASHIWAKURA, G. Instituições participativas e repertórios de interação: os conselhos nacionais de saúde e assistência social no contexto do impeachment. **Revista do Serviço Público (RSP)**, v. 71, n. 1, p. 140-170, 2020.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cad. EBAPE.BR**, v. 10, n. 1, artigo 1, Rio de Janeiro, Mar. 2012.

ANNISETTE, M. Imperialism and the professions: The education and certification of accountants in Trinidad and Tobago. **Accounting, Organizations, and Society**, v. 25, n. 7, p. 631–659, 2000.

ARAÚJO, W.; RODRIGUES, L.; CRAIG, R. Empire as an imagination of the center: The Rio de Janeiro school of commerce and the development of accounting education in Brazil. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 46, p. 38-53, 2017.

ARENDT, H. **A condição humana**. Forense Universitária (10ª Ed.): Rio de Janeiro, 2007.

AZEVEDO, S.; BARBOSA, J.; CONSONI, S.; ESPEJO, M. The ontological posture of research in management Accounting. **Brazilian Journal of Business**, v. 2, n. 3, p. 2927-2947, 2020.

BAKRE, O. Imperialism and the integration of accountancy in the commonwealth Caribbean. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 25, n. 7, p. 558-575, 2014.

BALLESTRIN, L. América Latina e o giro decolonial. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 11, p. 89-117, 2013.

BALLESTRIN, L. Feminismos Subalternos. **Estudos Feministas**, v. 25, n. 3, p. 1035-1054, 2017.

BARBOSA, V. “Não extrativismo” epistêmico: Desafios à investigação científica crítica. **Antropolítica - Revista Contemporânea de Antropologia**, (44), 229-25, 2018.

BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 4, p. 05-45, 1998.

BEUREN, I. M.; TAMANINI, D. Controle das ações sociais em instituições de ensino superior para renovação do certificado de entidade beneficente e assistência social.

Enf.: Ref. Cont, UEM-Paraná, v. 28, n. 1, p. 09-26, 2009.

BHABHA, H. Of Mimicry and Man: The Ambivalence of Colonial Discourse. **JSTOR**. October, v. 28, Discipleship: A Special Issue on Psychoanalysis (Spring, 1984), p. 125-133, 1984.

BHAMBRA, G. Postcolonial and decolonial dialogues. **Postcolonial Studies**, v.17, n.2, p.115-121, 2014.

BIZARRIA, F.; TASSIGNY, M.; BARBOSA, F.; FREIRE, J. (2020). Inovação eu gestão universitária no campo decolonial: estudo do suporte normativo de uma universidade de integração internacional. **Revista Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 95, p. 855-879, 2020.

BOCKSTAEL, E. Critical Capacity Development: An Action Research Approach in Coastal Brazil. **World Development**, v. 94, p. 336–345, 2017.

BORGES, A. **Impacto no ativo imobilizado em razão da convergência dos padrões internacionais de contabilidade aplicada ao setor público: uma pesquisa-ação na Câmara Municipal de Santa Bárbara D'Oeste**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Centro universitário FECAP, São Paulo, SP, 2015.

BORGES, A. P. A. A. **Proposta de construção de um modelo de avaliação de desempenho: estudo em uma empresa de pequeno porte da construção civil**. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, RS, 2015a.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988**. [1988]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 ago, 2019.

_____. **Lei nº 8.662 de 7 de Junho 1993. Dispões sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências**. [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8662.htm. Acesso em: 10 ago, 2019.

_____. **Lei nº 8.742 de 7 de Dezembro de 1993. Dispões sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências**. [1993a]Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm. Acesso em: 10 ago, 2019.

_____. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. [2000]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 10 ago, 2019.

_____. **Lei nº 9.203 de 22 de Novembro de 2017. Dispões sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**.

[2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 10 ago, 2019.

BURITI, E. P. S. A política de assistência social em tempos contemporâneos: breve análise do SUAS na conjuntura brasileira. **Revista Interface**, v. 14, n. 2, p. 5-19, 2017.

BUSUIOC, E. M.; LODGE, M. Reputation and accountability relationships: managing accountability expectations through reputation. **Public Administration Review**, ISSN 0033-3352, 2016.

BUTLER, J. **Giving na Account of Oneself**. Fordham University Press: New York, 2005.

CALDAS, M. P.; WOOD JR. T. Para Inglês ver: importação de tecnologia gerencial no Brasil. In: CALDAS, M. P.; WOOD JR. T. **Transformação e realidade organizacional: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Atlas, p. 27-44, 1999.

-CAMILO, S. P. O.; MANENTI, R. V. A.; YAMAGUCHI, C. K. Práticas de governança pública municipal: análise informacional dos sítios eletrônicos em portais de transparência. **Revista de Ciências da Administração**, v. 20, Edição Especial, p. 8–23, 2018.

CAMOLESI, A. B. Financiamento e gestão da política de assistência social no contexto do SUAS. **Caderno Profissional de Administração – UNIMEP**, v. 3, n. 2, 2013.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (CASA CIVIL). **Guia da Política de Governança Pública de 2018**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticias/governo-lanca-o-guia-da-politica-de-governanca-publica>>. Acesso em: 10 ago, 2019.

CASTRO-GÓMEZ, S. Descolonizando la universidad: La hybris del punto cero y el diálogo de saberes. In: Grosfoguel (Ed.), **El giro decolonial: Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, p. 79-91, 2007.

CAVALCANTE, P.; RIBEIRO, B. B. O sistema único de assistência social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros. **Rev. Adm. Pública**, v. 46, n. 6, p. 1459-77, 2012.

CÉLÉRIE, L.; BOTEY, L. Participatory budgeting at a community level in Porto Alegre: A Bourdieusian interpretation. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 28, n. 5, p. 739-772, 2015.

CHECKLAND, P.; HOLWELL, S. Action Research : Its Nature and Validity. **Systemic Practice and Action Research**, v. 11, n. 1, p. 9–21, 1998.

CINTRA, Y. C.; HASLAM, J.; SAUERBRONN, F. F. Developing Appreciation of Emancipatory Accounting through Empirical Research: Issues of Method. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 26, n. Sup. 1, 2022.

COELHO, R. P. S. A participação social na formulação da política de assistência social

brasileira. **Revista Pensamento e Realidade**, v. 29, n. 3, p. 98-115, 2014.

COLETTE, M. M. **Contribuições da Pesquisa-Ação para o Exercício da Função Social da Universidade**. Tese (doutorado em Administração). Universidade do Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy”. Escola de Ciências Sociais e Aplicadas, Rio de Janeiro, 2017.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). **Norma brasileira de contabilidade, NBC TSP Estrutura conceitual, de 23 de setembro de 2016**. Disponível em: <https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTSPEC.pdf>. Acesso em: 16 jul, 2020.

COOPER, C.; COULSON, A. B. Accounting activism and Bourdieu’s ‘collective intellectual’ – Reflections on the ICL Case. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 25, n. 3, p. 237-254, 2014.

CORRÊA, R. S. C.; MARTINS, C. B.; SNOEIJER, E.; SILVA, A. O. A influência da precariedade na atuação da secretaria municipal de assistência social e habitação para o desenvolvimento de um município do Rio Grande do Sul. **Revista Administração em Diálogo**, v. 20, n. 1, p. 40-56, 2018.

CORREIO, M. N. O. P.; CORREIO, O. V. DE O. Práticas de Governança Pública Adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 2, p. 215–231, 2019.

COSTA, A. C. P.; LEAL, A. F. O.; NASCIMENTO, L. C. B.; MENDONÇA, C. M. C.; GUERRA, L. C. B. Process management alignment with Brazilian State Audit Cort (TCU) public governance model mechanisms: a case study in a East Amazon Federal University. **Revista Do Serviço Público**, v. 69, n. 3, p. 741–771, 2018.

COUTO, B. R. Assistência social: direito social ou benesse? Social assistance: social right or free gain? **Serviço Social & Sociedade**, v. 124, n. 8, p. 665–677, 2015.

COUTO, F. F.; HONORATO, B. E. F.; SILVA, E. R. Organizações Outras: Diálogos entre a teoria da prática e a abordagem decolonial de Dussel. **RAC**, Maringá, v. 23, n. 2, art. 5, p. 249 – 267, março/abril, 2019.

COUTO, F.; PALHARES, J.; CARRIERI, A. Corrupção organizacional e uma justificação decolonial para as práticas de whistleblowing. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 19, n. 3, p. 337-358, 2020.

CRONEMBERGER, I. H. G. M.; TEIXEIRA, S. M. Famílias vulneráveis como expressão da questão social e à luz da política de assistência social. **INTERFACE**, v. 9, n. 2, p. 92-117, 2012.

DAGNINO, E. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: **La Cultura en las crisis latinoamericanas**. Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO): Buenos Aires, 2004.

DAU, A. G.; PALASSI, M. P.; SILVA, M. Z. Consciência política e participação dos representantes da sociedade civil no conselho municipal de assistência social de Vitória – ES. **Cad. EBAPE.BR**, v. 17, n. 1, p. 199-211, 2019.

DAVIE, S. (2000). Participatory budgeting at a community level in Porto Alegre: A Bourdieusian interpretation. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 13, n. 3, p. 330-359, 2000.

DEGENSZAJN, R. R.; COUTO, B. R.; MARTINELLI, T.; CHIACHIO, N. B. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. V **Jornada Internacional de Políticas Públicas**, 2011.

DELGADO, R. M. L.; BRITO, R. L.; SAGASTUME, M. H. C.; MORAES, B. P. Contribuição das emendas parlamentares ao orçamento do Sistema Único de Assistência Social. **Rev. Serv. Público**, v. 68, n. 4, p. 889-914, 2017.

DENZIN, N. Investigação Qualitativa Crítica. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 13, n. 1, 2018.

DENZIN, N.; LINCOLN, Y. Introduction: The Discipline and Practice of Qualitative Research. In: Denzin & Lincoln, *Handbook of Qualitative Research* (Chap. 1): p. 1-32, 2005.

DIAS, T.; CARIO, S. A. F. Governança pública: ensaiando uma concepção. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 17, n. 3, p. 89–108, 2014.

DIONNE, H. A. **Pesquisa-ação para o desenvolvimento local**. Tradução de Michel Thiollent. Brasília: Liber Livro Editora. 132. Série Pesquisa, v. 16, 2007.

DORNELLES, O. M.; SAUERBRONN, F. F. Revisitando Narrativas em Busca de Definição e Usos em Contabilidade. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 4, 2019.

DUBNICK, M. J. Seeking Salvation for Accountability. **Presented at the annual meeting of the American Political Science Association**, Boston, 2002.

ESCOBAR, A. Worlds and knowledges otherwise: The Latin American modernity/coloniality research program. **Cultural Studies**, v. 21, n. 2-3, p. 179–210, 2007.

FALS-BORDA, O. **El problema de cómo investigar la realidad para transformarla por la praxis**. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1978.

_____. **Action and Knowledge: Breaking the monopoly with participatory actionresearch**. New York: Intermediate Technology Publications London, 1991.

_____. **Cómo Investigar la Realidad para Transformarla**. In: Fals Borda, O. **Una Sociología Sentipensante para América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2009.

FARIA, A.; IBARRA-COLADO, E.; GUEDES, A. Internationalization of management, neoliberalism and the Latin America challenge. **Critical Perspectives on International Business**, v. 6, n. 2/3, p. 97-115, 2010.

FARIA, A.; WANDERLEY, S. Fundamentalismo da gestão encontra a descolonialidade: repensando estrategicamente organizações familiares, **Cadernos EBAPE.BR**, v. 11, n. 4, p. 569-587, 2013.

FASANELLO, M.; NUNES, J.; PORTO, M. Metodologias colaborativas não extrativistas e comunicação: articulando criativamente saberes e sentidos para a emancipação social. **RECIIS**, v. 12, n. 4, p. 396-414, 2018.

FÉLIX, C.; SILVA, L. Regime Próprio de Previdência e Assistência Social: uma Análise do Grau de Conhecimento que o Servidor Público do Município do Rio de Janeiro detém em Relação às Informações Gerenciais do Regime Previdenciário Municipal. **Pensar Contábil**, v. 11, n. 44, p. 23-31, 2009.

FERNANDES, L.; BARBOSA, R. A construção social dos corpos periféricos. **Saúde e Sociedade**, v. 25, n. 1, p. 70-82, 2016.

FERREIRA, M. A. F. **Controle Social e Accountability no Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2020.

FERREIRA, R. M. **Proposta de modelo funcional de identificação e acumulação de resultados para empresas de saneamento: uma pesquisa-ação na Compesa**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Pernambuco, 2015.

FERREIRA, S. S. **NOB-RH Anotada e Comentada**, Brasília, DF: MDS: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

FOX, J. Civil Society and Political Accountability: **Propositions for Discussion. Presented at Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America meeting of The Helen Kellogg Institute for International Studies**. EUA: University of Notre Dame, may, 2000.

FREIRE, P. **Pedagogy of the Oppressed**. 17.ed. Rio de Janeiro: Paz eTerra, 1987.

_____. **Pedagogia da Esperança: Um reencontro com a Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz eTerra, 1992.

_____. **Pedagogia da Autonomia: Saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GALLHOFER, S.; HASLAM, J. Algumas reflexões sobre a construção da contabilidade emancipatória. **Critical Perspectives on Accounting**, n. 63, p. 1-18, 2019.

GIOLLO, P. R.; BÓRIO, J. Proposta de registro e evidenciação das variações patrimoniais decorrentes da opção pelo certificado de entidade beneficente de assistência social - CEAS. **Revista Universo Contábil**, v. 2, n. 3, p. 79-103, 2006.

GODOWSKI, C.; NÈGRE, E.; VERDIER, M. Em direção à contabilidade dialógica? Assistência dos contabilistas aos conselhos de empresa. **Critical Perspectives on Accounting**, n. 69, p. 1-18, 2020.

GÓMEZ, P. B. Sentipensar. In: Kothari, A. et al (Eds.) **Pluriverse: a post-development Dictionary**. New Delhi: Tulika Books, p. 302-304, 2019.

GONZALEZ, L. A categoria político-cultural de amefricanidade. **Tempo brasileiro**, n. 92-93, p. 69-82, 1988.

GREENWOOD, D.; LEWIN, M. The Reform of the Social Sciences and of Universities Through Action Research. In: Denzin; Lincoln, **Handbook of Qualitative Research**. Thousand Oaks: Sage, p. 43-64, 2005.

GREILING, D.; GRÜB, B. Towards Citizen Accountability of Local Public Enterprises. **Annals of Public and Cooperative Economics**, v. 86, n. 4, p. 641-655, 2015.

GROSGOUEL, R. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 80, p. 115–147, 2008.

_____, R. Descolonizar as esquerdas ocidentalizadas : para além das esquerdas eurocêntricas rumo a uma esquerda transmoderna descolonial. **Contemporânea**, v. 2, n. 2, p. 337–362, 2012.

HIRSCHMAN, A. O. **A retórica da intransigência: Perversidade, futilidade e ameaça**. Tradução: Thomás Rosa Bueno. 2ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

HOLLIDAY, O. J. Aportes de los procesos de educación popular a los procesos de cambio social. In A. Guelman, F. Cabaluz, M. Salazar (Coord.), **Educación popular y pedagogías críticas en América Latina y el Caribe: Corrientes emancipatorias para la educación pública del siglo XXI** (pp. 221-255). Buenos Aires: CLACSO, 2018.

HOOD, C. The New Public Management in the 1990s: Variations on a Theme. **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 2–3, p. 93–109, 1995.

HUDSON, B. Citizen accountability in the ‘New NHS’ in England. **Critical Social Policy**, v. 38, n. 2, p. 418-427, 2017

HUSSAIN, S.; LIU, L.; MILLER, A. Accounting as a dichotomised discipline. **Critical Perspectives on Accounting**, n. 66, 102086, 2020.

IBARRA-COLADO, E. Organization studies and epistemic coloniality in Latin America: thinking otherness from the margins, **Organization**, v. 13, n. 4, p.463-488, 2006.

INDEPENDENT EVALUATION GROUP (IEG-WORLD BANK). **Sourcebook for Evaluating Global and Regional Partnership Programs: indicative Principles and Standards**. Washington, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) [2021]. **Agência IBGE Notícias**. Acesso em: 22 nov, 2022. Disponível em: https://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/estrutura_territorial/divisao_territorial/2021/

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. BPS, n, 26, 2019.

INTERNATIOANAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective**. International Public Sector Study (Study 13), 2001.

JÚNIOR, M. C. **Análise dos procedimentos licitatórios adotados pelo poder judiciário Paranaense; a etapa de qualificação econômica financeira**. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

KEMMIS, S. Critical theory and participatory action research. In: **SAGE Handbook of Action Research**. London: SAGE, p. 121-38, 2008.

KIM, S. Whose voice is it anyway? Rethinking the oral history method in accounting research on race, ethnicity and gender. *Critical Perspectives on Accounting*, v.19, n. 8, p. 1346-1369, 2008.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479–499, 2006.

KLIJN, E-H.; SIERRA, V.; YSA, T.; BERMAN, E. M.; EDELENBOS, J. & CHEN, D-Y. Context in governance networks: complex interactions between macro, meso and micro. A theoretical exploration and some empirical evidence on the impact of context factors in Taiwan, Spain and the Netherlands. In: **Pollitt, C. Context in public policy and management**. Londres: Edward Elgar, p. 233-257, 2013.

KOOIMAN, J.; VAN VLIET, M. Governance and Public Management. In K. Eliassen and J. Kooiman (eds), **Managing Public Organisations** (2 Ed.), London: Sage, 1993.

KOPPELL, J. G. S. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder”. **Public Administration Review**, v. 65, n. 1, p.94-108, 2005.

LAPSLEY, I. Research in Public Sector Accounting: An Appraisal. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 1, n. 1, p. 21 – 33, 1988.

LASSOU, P.; HOPPER, T.; TSAMENYI, M.; MURINDE, V. Varieties of neo-colonialism: Government Accounting reforms in anglophone and francophone Africa – Benin and Ghana compared. **Critical Perspectives on Accounting**, n. 65, 102071, 2019.

LIMA, E. M.; PEREIRA, C. A. Apuração e evidenciação dos resultados das instituições de ensino superior com certificado de entidade beneficente de assistência social. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 15, n. 36, p. 35–49, 2004.

LODI, M. D. F.; THIOLLENT, M. J. M.; SAUERBRONN, J. F. R. Uma Discussão Acerca do Uso da Pesquisa-ação em Administração e Ciências Contábeis. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 13, n. 1, 2018.

LOTTA, G. S.; PEREIRA, G. N.; BICHIR, R. M. Implementação de políticas públicas no nível intramunicipal : o caso das Supervisões de Assistência Social da cidade de São Paulo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI)** , v. 3, n. 1, p. 286–311, 2018.

LOURENÇO, R.; SAUERBRONN, F. (2016). Revisando possibilidades epistemológicas em contabilidade gerencial: em busca de contribuições de abordagens interpretativistas e críticas no Brasil. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 13, n. 28, p. 99-122, 2016.

LUGONES, M. Toward a Decolonial Feminism. **Hypatia**, v. 25, n. 4, p. 742-759, 2010.

LYKES, M. B.; MALLONA, A. Towards Transformational Liberation: Participatory and Action Research and Praxis. In: **The SAGE Handbook of Action Research**. Sage Publications (1ª Ed): p. 106–120, 2008.

MACIEL, H. H. M. Estado Capitalista e serviço social: o neodesenvolvimentismo em questão. **O Social em Questão**. Ano XXII, n. 45, p. 367-390, set-dez, 2019.

MEIJER, A.; SCHILLEMANS, T. Fictional citizens and real effects: accountability to citizens in competitive and monopolistic markets. **Public Administration & Management**, p. 254-291, 2009.

MENDES, D.; FONSECA, A.; SAUERBRONN, F. Modos de ideologia e de colonialidade em materiais didáticos de Contabilidade. **Education Policy Analysis Archives**. v. 28, n. 99, 2020.

MENDONÇA, P. M. E. DE; MEDEIROS, A. K. DE; ARAÚJO, E. T. DE. Modelos para parcerias entre governos e organizações da sociedade civil: análise comparativa de políticas de AIDS, assistência social e cultura no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 5, p. 802–820, 2019.

MESSNER, M. The limits of accountability. **Accounting, Organizations and Society**. n. 34, p. 918-938, 2009.

MIGNOLO, W. Delinking: The rhetoric of modernity, the logic of coloniality and the grammar of de-coloniality. **Cultural Studies**, v. 21, n. 2–3, p. 449–514, 2007a.

_____. Epistemic disobedience: the decolonial option and the meaning of identity in politics. **Gragoatá**, v. 12, n. 22, p. 11-41, 2007b.

_____. Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. **Cadernos de Letras da UFF**, n. 34, p. 287-324, 2008.

MIGNOLO, W. D.; WALSH, C. E. **On Decoloniality: Concepts, Analytics, Praxis**. Duke University Press: Durham and London, 2018.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA (MDS). **Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Centro de Referência de Assistência Social**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento/cras>>. Acesso em: 10 ago, 2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDSCF). **Política Nacional de Assistência Social (PNAS) / 2004. Norma Operacional Básica, 2005**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS>.

2004.pdf>. Acesso em: 10 ago, 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDSF). Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012. **Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS**. 2012. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em: 10 ago, 2022.

MISOCZKY, M.; CAMARA, G. Pensar desde a América Latina em Diálogo com a Organização das Lutas Sociais Descoloniais. **RAE**, v. 6, n. 2, p. 93-103, 2020.

MOTA-NETO, J. Paulo Freire e Orlando Fals Borda na genealogia da pedagogia decolonial latino-americana. **Folios**, v. 48, p. 3-13, 2018.

MOTA-NETO, J.; STRECK, D. Roots of popular education in Latin America: contributions for a genealogy of decolonial pedagogical thinking. **Educar em Revista**, v. 35, n. 78, p. 207-223, 2019.

NASCIMENTO, J. P. B. **Contabilidade e discurso político na prestação de contas de 2014 do Governo Federal**. Rio de Janeiro, 2021. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

NEU, D.; EVERETT, J.; RAHAMAN, A. Accounting assemblages, desire, and the body without organs: A case study of international development lending in Latin America. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 22, n. 3, p. 319-350, 2009.

NEU, D.; HEINCKE. O subalterno fala: relações financeiras e os limites da governamentalidade, **Critical Perspectives on Accounting**, v. 15, n. 1, p. 179-206, 2004

OAKES, H.; OAKES, S. Accounting colonisation and austerity in arts organisations. **Critical Perspectives on Accounting**, n. 38, p. 34-53, 2016.

O'DONNELL, G. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. São Paulo: Lua Nova, n. 44, 1998.

O'TOOLE, J. R.; TREATING, L. J. Networks Seriously: Practical and Research Based Agendas in Public Administration. **Public Administration Review**, v. 57, n. 1, p. 45-52, 1997.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE) **Policy Framework for Investment**. OECD Publishing, Paris, 2006.

_____. **Avaliações da OCDE sobre Governança Pública: Parecer prévio e relatório sobre as contas do Presidente da República: Brasil – Tribunal de Contas da União**, 2012.

_____. **Policy Framework for Investment**. OECD Publishing, Paris, 2015.

_____. **Government at a Glance Latin America and the Caribbean 2020**. OECD Publishing, Paris, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/13130fbb-en>>. Acesso em: 06 jun, 2022.

_____. **Public Governance Committee (PGC)**. On-Line Guide to OECD Intergovernmental Activity, 2021. Disponível em: <<http://oecdgroups.oecd.org/Bodies/ShowBodyView.aspx?BodyID=863>>. Acesso em: 06 jun, 2022.

_____. **OECD Home**: Paris, 2022. Disponível em: <<https://www.oecd.org/>>. Acesso em: 06 jun, 2022.

_____. **Public Governance**. In: OECD Home: Paris, 2022a. Disponível em: <<https://www.oecd.org/governance/>>. Acesso em: 06 jun, 2022.

OLIVEIRA, A. G.; CARVALHO, H. A.; CORRÊA, D. P. Governança Pública E Governabilidade: Accountability E Disclosure Possibilitadas Pela Contabilidade Aplicada Ao Setor Público Como Instrumento De Sustentabilidade Do Estado. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, v. 7, n. 1, p. 91–104, 2013.

OLIVEIRA, L. "Escrevivência" em Becos da memória, de Conceição Evaristo. **Estudos Feministas**, v. 17, n. 2, p. 621-623, 2009.

PACARI, N. La incidencia de la participación política de los pueblos indígenas: un camino irreversible. In H. C. Carou, & W. D. Mignolog (Eds.), **Las vertientes americanas del pensamiento y el proyecto des-colonial**. Madrid: Trama Editorial, 2008.

PAPADÓPULOS, J. Da cidadania regulada à universalização: a política de assistência social brasileira como paradigma emergente de política social de inclusão. **Rev. adm. pública**, v. 39, n. IX, p. 575–594, 2005.

PEREIRA, M. E. R.; BIZARRIA, F. P. DE A.; TASSIGNY, M. M. Desafios e Perspectivas da Gestão do Trabalho na Política Pública de Assistência Social Brasileira. **Gestão e Sociedade**, v. 13, n. 35, p. 2839-2869, 2019.

PEREIRA, M. E. R.; TASSIGNY, M. M.; BIZARRIA, F. P. DE A. Terceirização e Precarização do Trabalho na Política Pública de Assistência Social Outsourcing and Precarization of Labor in the Public Policy of Social Assistance. **Administração Publica E Gestão Social**, v. 9, n. 3, p. 171–183, 2017.

PETERS, B. G. Governance: ten thoughts about five propositions. **International Social Science Journal**, v. 68, p. 5–14, 2018.

PIZZIO, A.; SILVA, M. M. C. DA. Território Vulnerável e Desenvolvimento Humano: Uma análise à luz da política pública de assistência social. **Desenvolvimento em Questão**, v. 14, n. 35, p. 177, 2016.

PRATES, A. M. M. C. Reflexão Sobre os Eixos Estruturantes do Sistema Único de Assistência Social -SUAS Reflexão Sobre os Eixos Estruturantes do Sistema Único de Assistência Social -SUAS A Reflection of the Structuring Axes of the Unified Social Services System -SUAS. **Revista Capital Científico - Eletrônica (RCCe)**, v. 11, n. 2,

2013.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (RIO DE JANEIRO). **Decreto nº 30.377 de 1 de Janeiro de 2009. Cria Câmara Técnica de Desenvolvimento Sustentável e Governança Metropolitana – CADEGOM e dá outras Providências**, [2009]. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2009/3038/30377/decreto-n-30377-2009-cria-camara-tecnica-de-desenvolvimento-sustentavel-e-governanca-metropolitana-cadegom-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 10 de ago, 2020.

_____. **Decreto Rio nº 44.034 de 11 de Dezembro de 2017. Dispõe sobre a criação do Comitê de Governança Rio 4.0, e dá outras providências**, [2017]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2017/4404/44034/decreto-n-44034-2017-dispoe-sobre-a-criacao-do-comite-de-governanca-rio-40-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 10 out, 2019

_____. **Plano Municipal de Assistência Social, 2018 (2018-2021)**, [2018]. Disponível em: [http://www.ibam.org.br/media/arquivos/2018/plano%20municipal%20de%20assist%C3%Aancia%20social%20\(2018-2022\).pdf](http://www.ibam.org.br/media/arquivos/2018/plano%20municipal%20de%20assist%C3%Aancia%20social%20(2018-2022).pdf). Acesso em: 10 ago, 2019.

_____. **Decreto Rio nº 44.467 de 26 de Abril de 2018. Altera o Decreto Rio nº 44.034, de 11 de dezembro de 2017, que dispõe sobre a criação do Comitê de Governança Rio 4.0, e dá outras providências**, [2018a]. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/188193369/dom-rj-normal-27-04-2018-pg-7>. Acesso em: 10 out, 2019.

_____. **Decreto Rio nº 44.796 de 23 de Julho de 2018. Altera o Decreto Rio nº 44.467, de 26 de abril de 2018, que dispõe sobre a criação do Comitê de Governança Rio 4.0, e dá outras providências**, [2018b]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2018/4479/44796/decreto-n-44796-2018-altera-o-decreto-rio-n-44467-de-26-de-abril-de-2018-que-dispoe-sobre-a-criacao-do-comite-de-governanca-rio-4-0-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 10 out, 2019.

_____. **Decreto Rio nº 45.385 de 23 de Novembro de 2018. Institui o Sistema de Integridade Pública Responsável e Transparente – Integridade Carioca e o Sistema de Compliance do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro – Compliance Carioca, e dá outras providências** [2018c]. Disponível em: https://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/57412Dec%2045385_2018.pdf. Acesso em: 10 out, 2019.

_____. **Decreto Rio nº 46.080 de 11 de Junho de 2019. Dispõe sobre a criação do Comitê de Governança de Políticas Públicas para Inovação no âmbito do município do Rio de Janeiro, na forma que menciona**, [2019]. Disponível em: https://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/58599DECRETO%2046080_2019.pdf. Acesso em: 10 out, 2019.

_____. **Decreto Rio nº 46.998 de 12 de Dezembro de 2019. Estabelece as normas conceituais e norteadoras para implantação do Eixo I – Governança Pública Sustentável e Engajamento da Alta Administração Municipal do Sistema de**

Integridade Pública Responsável e Transparente – Integridade Carioca, nos termos previstos no Decreto Rio nº 45385, de 23 de novembro de 2018, [2019a].

Disponível em:

https://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/59950DECRETO%20RIO%2046998_2019.pdf. Acesso em: 10 out, 2019.

_____. **Guia de Governança Pública para Comunicação Social da Prefeitura do Rio de Janeiro**, [2019b]. Disponível em:

<http://www.rio.rj.gov.br/documents/91205/76f30047-24e9-4f84-9cc9-53040209e8c3>. Acesso em: 21 jun, 2022.

_____. **Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 e estabelece medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus no âmbito do Município do Rio de Janeiro**. [2020]. Disponível em:

https://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/60999DECRETO%20RIO%2047246_2020.pdf. Acesso em: 21 jun, 2022.

_____. **Decreto Rio nº 48.573 de 3 de março de 2021. Amplia as Medidas de Proteção à Vida relativas a Covid-19 em face ao cenário nacional**. [2021].

Disponível em:

https://doweb.rio.rj.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir_materia/714130/4862. Acesso em: 21 jun, 2022.

_____. **Secretaria Municipal de Governo e Integridade Pública (SEGOVI)**, [2022].

Disponível em: <https://carioca.rio/orgao/secretaria-municipal-de-governo-e-integridade-publica-segovi/>. Acesso em: 21 jun, 2022.

QUIJANO, A.; ENNIS, M. Coloniality of Power, Eurocentrism, and Latin America. **Nepantla: Views from South**, v. 1, n. 3, p. 533–580, 2000.

RAMOS, G. **A redução sociológica**. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

RAMOS, S.; KOTZKO, A. M.; GONÇALVES, E.; NONATO JÚNIOR, R. Assessoria aberta com viés social: um estudo de caso no centro de referência de assistência social. **Revista de Gestão e Secretariado**, v. 6, n. 3, p. 46–69, 2015.

RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**, XLIV, p. 652-667, 1996.

ROCHA, M. H. DE O.; ARAÚJO, R. M.; DIAS, T. F. Conselho Municipal De Assistência Social No Município De Natal Como Instrumento De Controle Social. **Pensamento & Realidade**, v. 30, n. 4, p. 62–81, 2015.

RODRIGUES, L.; CRAIG, R.; SCHMIDT, P.; SANTOS, J. Documentar, monetizar e taxar os escravos brasileiros nos séculos XVIII e XIX. **Revisão da História da Contabilidade**, v. 25, n. 1, p. 43–67, 2015.

RODRIGUES, L.; HEMAIS, M. Influências eurocêtricas no Sistema Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária: pesquisa histórica sob uma perspectiva decolonial. **Cadernos EBAPE.BR**, n. 18, p. 794-806, 2020.

RODRIGUES, L.; SCHMIDT, P.; SANTOS, J.; FONSECA, P. A research note on accounting in Brazil in the context of political, economic and social transformations, 1860-1964. **Accounting History**, v.16, n. 1, p. 111-123, 2011.

ROMZEK, B. S.; DUBNICK, M. J. Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. **Public Administration Review**, v. 47, n. 3, p. 227-238, 1987.

ROSENAU, J. N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Editora UnB: Brasília, p. 11-46, 2000.

SANTIAGO, M. DAS G. D. O.; GRAMACHO, M. V. D. S. D.; DAZZANI, M. V. M. Programa Bolsa Família: Acompanhamento Familiar no Sistema Único de Assistência Social. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 18, n. 63, p. 228-248, 2013.

SANTOS, B. S. **Conhecimento Prudente para uma Vida Decente**. Editora Cortez, 2004.

_____. Para além do pensamento abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 79, p. 71-94, 2007.

_____. **O fim do império cognitivo: a afirmação das epistemologias do Sul**. 1 ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.

SANTOS, M. F. B.; FONSECA, A. C. P. D.; SAUERBRONN, F. F. Cultura Organizacional e Avanço do Management na Marinha do Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 12, n. 1, artigo 7, Rio de Janeiro, jan/mar, 2014.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. M. S. The transformative capacity of the brazilian federal government in building a social welfare bureaucracy in the municipalities [A capacidade transformativa do governo federal brasileiro na construção de uma burocracia da assistência social nos municípios]. **Revista de Administracao Publica**, v. 52, n. 3, p. 363-385, 2018.

SAUERBRONN, F. F. Governança Pública em Saúde Pós-Reforma Gerencial no Brasil: Reconciliando Perspectivas para uma Análise Multinível. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 1, n. 3, p. 148-158, 2017.

SAUERBRONN, F. F.; AYRES, R.; LOURENÇO, R. Perspectivas pós-coloniais e decoloniais: uma proposta de agenda de pesquisa em Contabilidade no Brasil. **Custos e @gronegocio on line**, v. 13, n. 3, p. 120-148, 2017.

SAUERBRONN, F.; AYRES, R. DA SILVA, C.; LOURENÇO, R. Decolonial studies in accounting? Emerging contributions from Latin America. **Critical Perspectives on Accounting**, 102281, 2021.

SAUERBRONN, J. F. R.; CERCHIARO, I. B.; AYROSA, E. A. T. Uma discussão sobre métodos alternativos em pesquisa acadêmica em marketing. **Revista Eletrônica Gestão e Sociedade**, v. 5, n. 12, p. 254-269, 2011.

SCHMITTER, P. C. **Political accountability in real-existing democracies: meaning and mechanisms**. Instituto Universitario Europeo. Firenze, Italia, Genaio, 2007.

SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS (SEASDH). **Acompanhamento familiar na política de assistência social: uma proposta de metodologia para o Estado do Rio de Janeiro.** [2011-2014]. Disponível em: <http://casadosconselhosmunicipais.com.br/uploads/publicacao/LIVRO-ACOMPANHAMENTO-FAMILIAR-NA-POLITICA-DE-ASSISTENCIA-SOCIALcompressed-1.pdf>. Acesso em: 03 de set., 2022.

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS (SMASDH/RJ). **Organograma do Órgão/Entidade Central.** Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/9490935/4258504/SMASDH.pdf>. Acesso em: 01 de nov, 2019.

SEREMANI, T. W.; CLEGG, S. Postcolonialism, Organization, and Management Theory: The Role of “Epistemological Third Spaces”. **Journal of Management Inquiry**, v. 25, n. 2, p. 171–183, 2016.

SHENKIN, M.; COULSON, A. Accountability through activism: Learning from Bourdieu. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 20, n. 2, p. 297-317, 2007.

SILVA, A. L. N. Os estados no Suas: Uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social. **Revista de Administracao Publica**, v. 49, n. 5, p. 1167–1192, 2015.

SILVA, A.; VASCONCELOS, A.; LIRA, T. Inscrições contábeis para o exercício do poder organizacional: o caso do fundo de emancipação de escravos no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, v. 61, n. 1, 2020.

SILVA, C. M., SAUERBRONN, F. F., THIOLENT, M. Decolonial Studies, Non-Extractive Methods, and Participatory Action Research in Accounting. **Revista de Administração Contemporânea (RAC)**, v. 26, n. 04, 2022.

SILVA, F. DE A. E.; MARTINS, T. C. P. M.; CKAGNAZAROFF, I. B. Redes organizacionais no contexto da governança pública: a experiência dos Tribunais de Contas do Brasil com o grupo de planejamento organizacional. **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 2, p. 249–271, 2013.

SILVA, R. M.; SENNA, E. T. P.; JÚNIOR, O. F. L. Governança Pública: Dimensões E Atributos De Desempenho Aplicados À Governança De Plataformas Logísticas. **Revista Alcance**, v. 21, n. 1, p. 98–125, 2014.

SILVA, R.; ANDRÉ, R.; WANDERLEY, S.; BAUER, A. Josué de Castro e a Colonialidade do poder, do Ser e do Saber: Uma Contribuição para a Opção Decolonial em Estudos Organizacionais. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 15, n. 1, p. 41-60, 2020.

SINCLAIR, A. Body and management pedagogy. **Gender, Work and Organization**, v. 12, n. 2, p. 89-104, 2005.

SINCLAIR, A. The chameleon of accountability: Forms and discourses. **Accounting organizations and Society**, v. 20, n. 2-3, p. 219-237, 1995.

SMITH, B. C. Control in British Government: a problem of accountability. **Policy Studies Journal**, v. 9, n. 8, p. 1163-1174, 1981.

SMYTH, S. Contesting public accountability: a dialogical exploration of accountability and social housing. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 23, n. 3, p. 230-243, 2012.

SOARES, L.; MACHADO, P. “Escrevivências” como ferramenta metodológica na produção de conhecimento. **Revista Psicologia Política**, v. 17, n. 39, p. 203-219, 2017.

SOARES, M. M.; CUNHA, E. D. P. Política de assistência social e coordenação federativa no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 1, p. 86-109, 2016.

SOUZA, C. G.; MOREIRA, D. Empoderamento : Possibilidades da Prática Profissional nos Centros de Referência de Assistência Social em Ponta Grossa-PR . **Revista Capital Científico - Eletrônica (RCCe)**, v. 11, n. 2, 2013.

SPIVAK, G. **Can the subaltern speak? In: Morris, R. (Ed).** Can the subaltern speak: Reflections on the history of an idea. Columbia University Press: New York, 2010.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, v. 68, n. 227-228, p. 15-24, 2018.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019.

THIOLLENT, M. **Metodologia da Pesquisa-ação**. Cortez Autores Associados (2ª Ed.): São Paulo, 1986.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. v. 2 – Brasília: TCU, Secretária de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

_____. **Política pública em dez passos**. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex); Secretaria de Orientação, Métodos, Informações e Inteligência para o CE e o Combate à corrupção (Soma), 2021.

VESPERMANN, L. G. C.; TAVEIRA, L. D. B.; PENHA, R. S. Nível de evidenciação da governança pública nos municípios dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. **Revista Eletronica De Estrategia E Negocios-Reen**, v. 12, n. 1, p. 172-204, 2019.

WAKEFORD, T.; RODRIGUEZ, J. S. **Participatory Action Research: Towards a more fruitful knowledge**. The University of Bristol and the AHRC Connected (1ª Ed): New York, 2018.

WALSH, C. Shifting the geopolitics of critical knowledge: Decolonial thought and cultural studies ‘others’ in the Andes. **Cultural Studies. Estudos Culturais**. 21, n. 2-3, p. 224-239, 2007.

WOONS, M.; WEIER, S. **Critical Epistemologies of Global Politics**. E-International Relations Publishing, Bristol: England, 2017.

WORLD BANK. **The International Bank for Reconstruction and Development.** Washington, D. C., 1992.

WORLD BANK. **Home Page.** Disponível em: <<https://www.worldbank.org/>>. Acesso em: 10 de ago de 2022.

APÊNDICE A- REGISTRO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – RCLE

(Resolução 510/16 do Conselho Nacional de Saúde - CNS)

O Sr.(a) está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa de **“Governança pública e decolonialidade: uma pesquisa-ação na política pública de assistência social no município do Rio de Janeiro”**, que está sendo realizada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. A sua participação nesta pesquisa consistirá em concordar ser um(a) participante no desenvolvimento da mesma, seja na proposição de encontros, roda dialogada, seminários e outras técnicas que sejam necessárias em conjunto com as pesquisadoras. Assim, todas as ações serão relacionadas ao objetivo da pesquisa. **Desconfortos e Riscos** envolvidos na pesquisa: Não existem riscos à integridade física, psicológica, social e intelectual relacionados à sua participação partir da concordância na participação, entretanto, a participação pode gerar ansiedade em relação ao desenvolvimento da pesquisa. Em tal situação, o participante poderá interromper a sua participação na pesquisa imediatamente. A pesquisa contribuirá para os seguintes **Benefícios**: Participação em conjunto com a pesquisa, de modo a possibilitar uma percepção e uma compreensão dos dilemas que podem ser vivenciados, e talvez não percebidos, acerca da realidade que é apresentada, colocada pelos projetos democratizantes e neoliberal. Possibilidade de proporcionar aos participantes uma possível problematização e ampliação dos conhecimentos que coexistem no âmbito da realidade que é vivenciada, de modo a adequá-la ao que seja viável e apropriada para eles. Contribuição para ampliar os estudos da literatura de governança pública e da teoria decolonial. Para participar deste estudo o Sr(a) não terá **nenhum custo e pagamento** e nem receberá qualquer vantagem financeira. Apesar disso, **caso sejam identificados e comprovados danos provenientes** desta pesquisa, o Sr(a) tem assegurado o direito à indenização. **Os critérios para suspender ou encerrar a pesquisa**: Estes poderão ser de ordem operacional, inclusive pela possibilidade de haver recusas em participar do estudo. Caso não haja anuência por parte da população alvo, que possam inviabilizar a constituição de uma amostra qualitativamente viável, posição esta, que será prontamente respeitada, a pesquisa será rediscutida em seu delineamento do projeto, e poderá ser suspensão ou até mesmo encerrada. O Sr(a) terá o **esclarecimento sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar** e estará livre para participar ou recusar-se à participação. Poderá retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade

ou modificação na forma em que o Sr(a) é atendido(a) pelas pesquisadoras, que tratará a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. **O resultado final da pesquisa estará à sua disposição quando finalizada.** Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão. O Sr(a) não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar deste projeto. Este registro de consentimento livre e esclarecido, encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pelas pesquisadoras responsáveis, e a outra será fornecida ao Sr(a). **Os dados e instrumentos utilizados** na pesquisa, que ficarão arquivados com as pesquisadoras responsáveis por um período de 5 (cinco) anos, e após esse tempo serão destruídos. As pesquisadoras tratarão a sua identidade com padrões profissionais de sigilo, atendendo a legislação brasileira (Resolução Nº 510/16 do Conselho Nacional de Saúde), utilizando as informações somente para os fins acadêmicos e científicos.

Eu, _____, portador(a) do documento de Identidade _____. Fui informado(a) dos objetivos da pesquisa **“Governança pública e decolonialidade: uma pesquisa-ação na política pública de assistência social no município do Rio de Janeiro”**, de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar, se assim o desejar. Declaro que concordo em participar e recebi uma via original deste registro de consentimento livre e esclarecido, e me foi dada à oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Em caso de dúvidas, com respeito aos aspectos éticos desta pesquisa, você poderá consultar a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Faculdade de Administração e Ciências Contábeis – FACC. Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis – PPGCC.

Avenida Pasteur, 250 / sala 250 – Urca – Rio de Janeiro/RJ - CEP.: 22290-902.

Telefone: (21) 3938-5117.

Telefone e e-mail das Pesquisadoras responsáveis:

Cleia Maria da Silva (21) 98112-5843; cms_cleia@hotmail.com

Fernanda Filgueiras Sauerbronn (21) 99664-4630; Fernanda.sauerbronn@facc.ufrj.br

Pesquisadoras: Cleia Maria da Silva e Fernanda Filgueiras Sauerbronn

Rio de Janeiro, _____ de _____ de 2020.

Assinatura do Participante

Esta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa - Centro de Filosofia e Ciências Humanas da UFRJ, parecer n. 3.834.937 / CAAE 25949119.7.0000.5582. Em caso de reclamação ou qualquer tipo de denúncia sobre este estudo ligar para (21) 3938-5167 ou mandar e-mail para cep.cfch@gmail.com

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO “SEMI-ESTRUTURADO” APLICADO NA SMAS

- 1) Nome:
- 1a) E-mail ou outra forma de contato:
- 2) Idade:
- 3) Escolaridade:
- 4) Gênero:
- 5) Área de Formação:
- 6) Cor declarada:
- 7) Função:
- 8) Vínculo Institucional:
- 9) Tempo de SMAS:
- 10) Descreva três palavras ou expressões que lhe vêm à mente ao ouvir o termo “Governança Pública”:
- 11) Em seguida, escreva um breve texto explicando cada palavra ou expressão mencionada na questão anterior:
- 12) No seu dia a dia, você identifica alguma prática de governança pública? Se sim, explique qual e como funciona:
- 13) Existe alguma legislação, regulamentação e/ou manual/procedimento que você precisa seguir em relação à Governança Pública nas suas atividades? Se sim, quais?
- 14) Caso você não utilize nas suas funções algo que identifique como Governança Pública, explique se você está de acordo com essa ausência ou se algo poderia ser implantado:
- 15) Acerca das suas atividades e da governança pública, relate em um breve texto sobre o que você acredita que poderia ser implantado, melhorado ou retirado:
- 16) Você gostaria de deixar algum comentário, alguma sugestão?

APÊNDICE C – MATERIAL APRESENTADO NA RODA DIALOGADA – SMAS



UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO DE JANEIRO

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SMAS

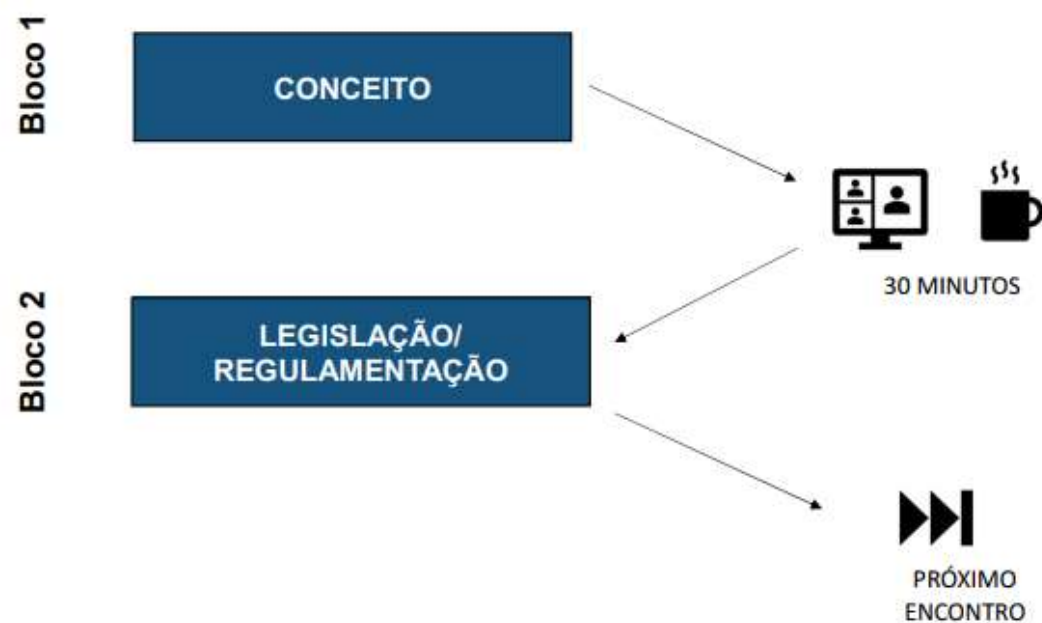


Governança Pública e Decolonialidade:

Uma Pesquisa-ação na Política Pública de Assistência Social no
Rio de Janeiro

Por Cleia Silva

Sob orientação da Professora Dra. Fernanda Sauerbronn

PROPOSIÇÃO – SEMINÁRIO DINÂMICO EM GOVERNANÇA PÚBLICA



UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO DE JANEIRO

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SMAS



GOVERNANÇA PÚBLICA E SEUS CONCEITOS...

“governança significa uma mudança no significado de governo, referindo-se a um **novo** processo de governar; ou uma condição **alterada** de regra ordenada; ou o **novo** método pelo qual a sociedade é governada”. Assim, o próprio autor (RHODES, 1996, p. 660) estipula uma definição, ao concluir que “governança refere-se às redes auto-organizadas e interorganizacionais”.

(RHODES, 1996, p. 652-3)

GOVERNANÇA PÚBLICA E SEUS CONCEITOS...

Características compartilhadas dos usos de significados de “governança”:

- 1) interdependência entre organizações. A governança é mais ampla do que governo, cobrindo atores não estatais. Mudar os limites do estado significava que as fronteiras entre os setores público, privado e setores voluntários se tornaram inconstantes e opacas;
- 2) Interações contínuas entre os membros da rede, causadas pela necessidade para trocar **recursos** e negociar objetivos compartilhados;
- 3) Interações semelhantes de jogos, enraizadas na confiança e reguladas pelas regras do jogo negociado e acordado pelos participantes da rede;
- 4) Um grau significativo de autonomia do estado. As redes não são responsáveis perante o estado; eles são auto-organizados. Embora o estado não ocupe uma posição privilegiada, posição soberana, pode orientar de forma indireta e imperfeita as redes.

(RHODES, 1996, p. 660).



GOVERNANÇA PÚBLICA E SEUS CONCEITOS...

Para Rhodes (1996) e Stoker (2018), a governança passa a ser o resultado da interação coletiva entre os atores, pela ação em governar as **políticas públicas** em governos que têm “mecanismos **regulatórios** em uma esfera de atividade que funcionam efetivamente, mesmo que não seja dotado de um governo formal”

(RHODES, 1996, p. 658).

O estabelecimento desses mecanismos fica mais evidente em governos formais, como no caso do Brasil, que compreende que governança é um “conjunto de mecanismos de **liderança**, estratégia e **controle** postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a **gestão**, com vistas à condução de **políticas públicas** e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

(BRASIL, 2017, art. 2º, I).



UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO DE JANEIRO

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SMAS



GOVERNANÇA PÚBLICA E SEUS CONCEITOS...



<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>

Recomendações,
Influências e
Abordagens



BANCO MUNDIAL



OCDE

GOVERNANÇA PÚBLICA E SEUS CONCEITOS...



<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>

Recomendações,
Influências e
Abordagens





UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO DE JANEIRO

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SMAS



GOVERNANÇA PÚBLICA E SEUS CONCEITOS ...

O Grupo Banco Mundial é uma das maiores fontes mundiais de financiamento e conhecimento para os países em desenvolvimento. Suas cinco instituições compartilham o compromisso de reduzir a pobreza, aumentar a prosperidade compartilhada e promover o desenvolvimento sustentável.



BIRD

O Banco Internacional
para Reconstrução e
Desenvolvimento

IDA

The International
Development
Association

IFC

The International
Finance Corporation

MIGA

A Agência Multilateral
de Garantia de
Investimentos

ICSID

Centro Internacional
para Resolução de
Disputas sobre
Investimentos

GOVERNANÇA PÚBLICA E SEUS CONCEITOS...

Governança

A Prática Global de Governança apoia os países clientes para ajudá-los a construir instituições capazes, eficientes, abertas, inclusivas e responsáveis.



Governança e Instituições

O QUE NÓS SABEMOS

1/2
da população mundial expressa
desconfiança nas instituições
governamentais

Uma governança capaz, responsável e inclusiva está no cerne dos objetivos gêmeos do Banco Mundial de erradicar a pobreza extrema e impulsionar a prosperidade compartilhada. Os países com instituições fortes prosperam criando um ambiente que facilita o crescimento do setor privado, reduz a pobreza, presta serviços valiosos e ganha a confiança de seus cidadãos - uma relação de confiança que é criada quando as pessoas podem participar da tomada de decisões do governo e conhecer suas vozes são ouvidas.

GOVERNANÇA PÚBLICA E SEUS CONCEITOS...



Fonte: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>

Recomendações,
Influências e
Abordagens



BANCO MUNDIAL



OCDE

GOVERNANÇA PÚBLICA E SEUS CONCEITOS...

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma organização internacional que trabalha há 60 anos para construir melhores políticas para uma vida melhor. O objetivo é moldar políticas que promovam prosperidade, igualdade, oportunidade e bem-estar para todos.

Trabalha conjuntamente com governos, formuladores de políticas e cidadãos, no estabelecimento de padrões internacionais baseados em evidências e na busca de soluções para uma série de desafios sociais, econômicos e ambientais.

GOVERNANÇA PÚBLICA E SEUS CONCEITOS...

2007 → Segundo a OCDE, a organização estava na vanguarda de esforços para compreender e ajudar os governos a responder aos novos desenvolvimentos e preocupações, tais como: governação corporativa, economia da informação e os desafios de uma população envelhecida. Assim, passou a fornecer um cenário onde os governos puderam comparar as suas experiências políticas e buscarem respostas para problemas comuns, identificando boas práticas e trabalhando para coordenar políticas nacionais e internacionais;

2012 → A OCDE criou o Comitê de Política Regulatória com algumas recomendações aos Governos para cooperarem com outros países para promoverem o desenvolvimento e a difusão de boas práticas e inovações na política e governança regulatória.



UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO DE JANEIRO

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SMAS



GOVERNANÇA PÚBLICA E SEUS CONCEITOS...

2012 → Revisão de Integridade da OCDE do Brasil: *Gerenciando riscos para um serviço público mais limpo*

OCDE realiza, por meio de um relatório, a primeira análise de integridade de um país do G20, avaliando a implementação e coerência dos instrumentos, processos e estruturas para criar uma cultura de integridade e gerenciar os riscos que afetam as operações e o desempenho das organizações públicas. O relatório analisa quatro áreas principais de enfoque: (i) promoção da transparência e envolvimento dos cidadãos; (ii) implementar sistemas de controle interno baseados em riscos; (iii) incorporar altos padrões de conduta; e (iv) aumentar a integridade na contratação pública.

É complementado por três estudos de caso para destacar questões de gestão de integridade no nível de funções públicas individuais, organizações e programas: a administração tributária federal, o Programa Bolsa Família (uma transferência condicional de dinheiro); e o Programa Nacional de DST / Aids.





UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO DE JANEIRO

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SMAS



GOVERNANÇA PÚBLICA E SEUS CONCEITOS...

2012 / 2013 → A instituição suprema de auditoria do Brasil - o Tribunal de Contas da União (TCU) - iniciou um processo de reforma da auditoria das Contas do Presidente da República para aumentar a transparência e a prestação de contas da execução orçamentária federal.

P.S.: Governo de Dilma Rousseff

2015 →

- É preciso uma governança multinível e regimes robustos de alocação da água para assegurar as necessidades futuras de água no Brasil;
- Governança dos Recursos Hídricos no Brasil;
- Construindo uma agenda positiva para o Brasil (seminário OCDE-FIESP);
- OCDE no Brasil (Seminário internacional sobre governança e desenvolvimento: boas práticas e o papel do controle externo);
- Resumo da política do Brasil: melhorando a efetividade do gasto público;
- Resumo da política do Brasil: Fortalecer a integridade para o crescimento sustentável ;



GOVERNANÇA PÚBLICA E SEUS CONCEITOS...

2016 → Visão geral do governo: América Latina e Caribe 2017 (panorama da administração pública)

P.S.: Impeachment de Dilma Rousseff em 2016.

2017 →

- Tribunal de Conta da União – Perspectivas para uma melhor governança, buscando ir além de sua função tradicional de fiscalização e buscando a ajudar a melhorar a formulação, implementação e avaliação de políticas;

2018 →

- Estruturas de governança para combater o comércio ilícito;
- Governo digital no Brasil – o país tem tomado medidas em direção ao governo digital para atender às necessidades dos cidadãos;

GOVERNANÇA PÚBLICA E SEUS CONCEITOS...

2019 ➔

- Habilidades de inovação e liderança no setor público brasileiro – rumo a um sistema de serviço público sênior;
- O sistema de inovação do serviço público do Brasil – uma exploração de sua viagem passado, presente e futuro;

2020 ➔

- Visão geral do governo: América Latina e Caribe 2020;
- Auditoria de políticas descentralizadas no Brasil – abordagens colaborativas e baseadas em evidências para melhores resultados.

2021 ➔

- Combatendo a fraude em licitações no Brasil: uma revisão das compras públicas federais.

Fonte: <https://www.oecd.org/fr/bresil/bytopic/gouvernancepublique/>