

# CONTROLE SOCIAL E GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DURANTE A PANDEMIA: A EXPERIÊNCIA NOS CONSELHOS DE CAMPOS DOS GOYTACAZES E DE MACAÉ\*

*SOCIAL CONTROL AND PUBLIC RESOURCES MANAGEMENT OF SOCIAL ASSISTANCE DURING PANDEMIC: THE EXPERIENCE IN THE COUNCILS OF CAMPOS DOS GOYTACAZES AND MACAÉ*

PURL: <http://purl.oclc.org/r.ml/v7n1/a9>

Ketnen Rose Medeiros Barreto†



<https://orcid.org/0000-0001-9534-4284>

Eliana Monteiro Feres ‡



<https://orcid.org/0000-0002-1103-6514>

**Resumo:** Este texto se constitui numa discussão sobre o controle social dos recursos destinados à Assistência Social, durante o período da pandemia, tendo, como ponto de partida, as experiências vividas nos Conselhos de Assistência Social dos municípios de Campos dos Goytacazes e de Macaé (nos anos 2020-2021), partindo dos recursos federais recebidos para o atendimento das demandas advindas com a pandemia. Busca-se discutir a “autonomia” dos municípios e os desafios da assistência social na proteção social dos segmentos mais pobres, duramente atingidos pela grave crise sanitária vivida em todo o mundo. Ao longo deste artigo, serão repassados valores do financiamento federal para enfrentamento da pobreza, nos municípios em questão, que, em tese, deveriam estar voltados para a proteção social dos usuários e trabalhadores do SUAS, mas que, na prática, revelaram-se como um “socorro” aos cofres públicos municipais. Ainda serão tecidas reflexões acerca da inércia do atual governo Bolsonaro no enfrentamento da pandemia, que através de discursos negacionistas, proclama a economia em detrimento à vida.

**Palavras-chaves:** Pandemia. Controle social. Descentralização.

**Abstract:** This text constitutes a discussion on the social control of resources destined to Social Assistance during the pandemic period, having, as a starting point, the experiences lived in the Social Assistance Councils of the municipalities of Campos dos Goytacazes and Macaé (in the years 2020-2021), based on federal funds received to meet the demands arising from the pandemic. The aim is to discuss the “autonomy” of municipalities and the challenges of social assistance in social protection for the poorest segments, hard hit by the serious health crisis experienced throughout the world. Throughout this article, amounts of federal funding to fight poverty will be transferred in the municipalities in question, which, in theory, should be focused on the social protection of SUAS users and workers, but which, in practice, have proven to be a “rescue” to the municipal public coffers. Reflections will still be made about the inertia of the current Bolsonaro government in confronting the pandemic, which through denial discourses, proclaims the economy at the expense of life

**Keywords:** Pandemic. Social control. Decentralization.

\* Artigo recebido em: 30 de janeiro de 2021. Aceito em: 6 de julho de 2021.

† Professora Associada do Departamento de Serviço Social/Universidade Federal Fluminense, Brasil. Doutora em Serviço Social, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: [ketnenrose@id.uff.br](mailto:ketnenrose@id.uff.br)

‡ Assistente Social, Prefeitura Municipal de Macaé e Prefeitura de Campos dos Goytacazes. Especialista em Serviço Social Contemporâneo: Assistência e Trabalho Social, Universidade Federal Fluminense, Brasil. E-mail: [eliana.feres@yahoo.com.br](mailto:eliana.feres@yahoo.com.br)

## 1 Introdução

O reconhecimento da pandemia de Covid-19 pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em 2020, representou uns dos maiores desafios sanitários do mundo, provocando o agravamento da pobreza e da extrema pobreza, sobretudo em países de capitalismo periférico, como o Brasil. Os reflexos dessa pandemia repercutem não apenas nas questões de ordem biomédica e epidemiológica, mas também têm fortes impactos sociais e econômicos, principalmente pelo agravamento do desemprego, aumentado ainda mais pelo tempo de isolamento social recomendado pelos organismos internacionais de saúde.

No Brasil, a Assistência Social, como política pública reconhecida como serviço indispensável nesse momento, revelou sua insuficiência e seus limites, em particular pela falta de financiamento público que pudesse garantir, de fato, a proteção social dos segmentos mais atingidos pela pandemia, expressando, assim, a agenda neoliberal do governo em curso.

Desse modo, o presente trabalho busca discutir a “autonomia” dos municípios na implementação da Assistência Social e na aplicação dos recursos públicos federais, durante o período da pandemia, partindo da experiência vivida junto aos Conselhos de Assistência Social dos municípios de Campos dos Goytacazes e de Macaé, no estado do Rio de Janeiro. Espera-se, ao final deste, suscitar questões sobre os efeitos da pandemia junto a segmentos mais vulneráveis da população campista e macaense e levantar o debate sobre o papel do controle social na defesa do financiamento e da execução da política pública, buscando, ainda, contribuir para a reflexão sobre a autonomia dos entes federativos na aplicação dos recursos públicos no âmbito da Assistência Social, em particular, dos municípios, a partir do princípio da descentralização.

## 2 Desenvolvimento

### 2.1 O controle social e seus desafios contemporâneos

Historicamente, no Brasil, o controle social é visto como a forma que o Estado, representante da classe burguesa, utilizou para exercer seu poder e obter a reprodução social de classes dominadas. Contraposto a esse entendimento, ressaltamos o controle social como a “[...] capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da maioria da população.” (CORREIA, 2002, p. 121).

O caráter deliberativo e fiscalizador impõe aos conselhos gestores de políticas públicas um importante papel na construção e na consolidação da democracia, com vistas a minimizar a

miséria, incidindo, portanto, na “[...] definição de macro prioridades e na formulação de políticas públicas regulatórias.” (SANTOS JUNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004, p. 23).

São nesses espaços diversos que apresentamos os conselhos de políticas públicas (em particular os de Assistência Social), como canal de relação entre Estado e sociedade, que, segundo Neves (2005, p. 87), revela-nos uma resignificação da sociedade brasileira a partir dos anos de 1990, pautada em sua despolitização, ou seja, na “[...] indissociabilidade entre economia e política dos sujeitos coletivos”

O controle não é do Estado sobre a sociedade civil, nem dessa sobre o Estado. Na verdade, ocorre uma disputa de classes pelo poder hegemônico, em que a sociedade civil se constitui como espaço heterogêneo, de luta; já o Estado “[...] é um todo complexo de atividades práticas e teóricas com os quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas também consegue obter o consenso ativo dos governados.” (GRAMSCI, 2000, p. 331). Para Cristo (2013), a análise da correlação de forças entre uma classe e outra, num dado momento histórico, é que vai avaliar que classe consegue o controle social sobre o conjunto da sociedade.

Na perspectiva das classes subalternas, o controle social deve-se dar como estratégia para o domínio das ações do Estado, de modo a incorporar os interesses da classe dominada e validar um novo projeto societário. Nessa lógica que o controle social se coloca a favor das classes subalternas e aponta para a possibilidade de interferência na gestão pública, por parte da sociedade civil.

Ressaltamos que os conselhos não são mecanismos acima da sociedade, nem instâncias isoladas imunes aos conflitos de interesses, mesmo que isso não esteja explicitado (BRAVO; CORREA, 2012). Para Tatagiba (2000), constituem espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e Sociedade Civil e buscam a resolução de diversos conflitos, funcionando como instâncias deliberativas no processo democrático da gestão.

A composição plural dos conselhos torna o “[...] processo decisório mais permeável aos diversos interesses implicados na elaboração e execução das políticas públicas, favorecendo decisões mais justas e legítimas.” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 69). Segundo Bravo (2001), devem ser visualizados como lócus do fazer político, que podem tanto consolidar a participação da sociedade, quanto regulamentar os conflitos e buscar consensos. Ambas as possibilidades revelam as contradições do processo de redemocratização no Brasil, posto que, ao tornar a participação no “combustível” da democracia, o Estado brasileiro soube atribuir-lhe novos significados, condizentes com o projeto neoliberal.

A defesa do controle social, por parte dos movimentos sociais, deu-se em busca de maior inserção dos cidadãos “organizados” em segmentos da sociedade civil, na gestão de importantes

políticas públicas. Gohn (2003) diferencia três tipos de conselhos no Brasil do século XX, são eles: comunitários, criados em 1970, pelo Executivo, para mediar suas relações com os movimentos sociais e como organizações populares; populares, criados pelos movimentos populares em sua relação com o poder público; e institucionalizados, com possibilidades de participação na gestão dos negócios públicos, criados via legislações.

Quanto aos formatos, podem variar entre conselhos gestores de programas governamentais, ou conselhos de políticas setoriais voltados à elaboração, à implantação e ao controle de políticas públicas, definidos por leis federais. Há também conselhos envolvidos com temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos na sociedade -Direitos Humanos, Violência Contra a Mulher etc. (TEIXEIRA, 2000).

Dados do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) apontam que os 92 municípios do estado do Rio de Janeiro possuem conselhos de assistência social que estão habilitados em gestão básica ou plena do Suas e que constituíram, juridicamente, seus Fundos de Assistência Social, embora persista a ausência de responsabilização do gestor dessa política na gestão dos recursos financeiros nele alocados. Tal expansão revela a magnitude do controle social no Brasil, desde os anos de 1990, e expressa os dilemas da correlação de forças presente em uma dada política pública, principalmente na interação com movimentos antidemocráticos estabelecidos pelo atual governo ultra conservador, que a partir de 2019, através do Decreto 9.759 (BRASIL,2019), extinguiu e estabeleceu “diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”, conforme descrito em seu artigo 1º, sob a alegação de economia e desburocratização do Estado, o que vem representando um forte ataque a democracia brasileira.

Partindo de Coutinho (1997) onde a democracia está voltada para a “socialização da participação política numa crescente socialização do poder, o que significa que a plena realização da democracia, implica na superação da ordem social capitalista.” (COUTINHO, 1997, p. 12), podemos entender que a democracia brasileira não rompeu (nem se propunha a tal) com práticas sociais historicamente enraizadas que, apesar do direito a participação social, ainda exclui a grande massa popular.

Na verdade, o que temos é uma democracia representativa onde “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”, (art.1º Constituição Federal 1988), que reconheceu politicamente o povo e redefiniu a relação Estado e sociedade civil, mas que não fora capaz de avançar em termos de uma contra hegemonia, como aponta por Coutinho (1997). Contudo, não se pode negar os avanços que a democracia trouxe à realidade brasileira, sobretudo no exercício da participação

social, significando a ruptura com o sistema autoritário-militar e a superação do forte intervencionismo estatal na consolidação da economia capitalista em nosso país.

Dito isto, é possível se avaliar os impactos do Decreto 9.759/19, no que tange às conquistas democráticas a partir de 1988, consistindo na limitação da participação social<sup>4</sup>, na inviabilização de espaços colegiados e na redução do controle social.

Os conselhos vêm sendo duramente atacados e reprimidos em sua capacidade democrática, no debate de interesses coletivos. O exercício do controle social, via Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), pressupõe autonomia e capacidade dos sujeitos de pensarem a política pública para além de suas questões internas e, no caso da Assistência Social, requer a ruptura com as ideias de assistência, apenas como provimento de bens materiais e compensatória da riqueza socialmente produzida.

Maciel (2019) alerta para o projeto autocrático que se fortalece no atual governo, revelando os interesses das classes burguesas, a partir da materialização do projeto neoliberal, com fortes ataques aos direitos sociais e trabalhistas. No atual momento, segundo o autor, o que ocorre Brasil revela traços de um governo profundamente autoritário, constituído após o golpe de 2016, cujas medidas repressivas,

(...)visam anular o espaço político dos trabalhadores criminalizando os movimentos sociais e suas lutas, enfraquecendo o movimento sindical, atacando os partidos de esquerda, ampliando o elenco de ações políticas “criminalizáveis”, “empoderando” os agentes do sistema repressivo e de informações (Forças Armadas, polícias), estimulando a militarização de sua base social, fortalecendo o sistema de vigilância estatal e informações. (MACIEL, 2019, on-line).

Neste cenário, faz-se necessário que os conselhos não se resumam a um espaço de discussões técnicas, de consensos dos interesses corporativos, de modo a atender aos interesses legais, nem tampouco se restrinjam a um espaço para resolução de questões locais. Almeida e Tatagiba (2012), argumentam sobre o baixo poder dos conselhos como espaço de participação capaz de impactar significativamente no andamento de uma dada política pública. Na visão das autoras, não basta pensar na resistência que os governos revelam na partilha do poder (principalmente quando pensamos na atual conjuntura do Brasil, onde as decisões são pautadas “pelo alto”, sem participação popular), mas também um olhar para a dinâmica interna dos conselhos, no que tange a seu poder relativo e sua baixa capacidade de funcionar como instância democrática

---

<sup>4</sup> Destaque para o Decreto 8.243/2014 que revogou a Política e o Sistema Nacional de Participação Social.

É fato que se por um lado os conselhos tiveram por parte dos representantes públicos, grandes resistências e se fizeram valer mais por uma exigência jurídico-legal, do que por expressão da democracia, por outro a expansão destes conselhos, revelam que os mesmos não podem ser ignorados e que a participação social na gestão das políticas públicas é um caminho irreversível. Na verdade, os conselhos configuram como uma instância democrática, não homogênea, pois neles existem interesses divergentes, mesmo que estes não sejam sempre explicitados, ou seja, são espaços onde se expressam propostas conflituosas, tanto do poder público, quanto da sociedade civil.

Por ser um espaço de conflitos, os conselhos se configuram (ao menos deveriam) como instâncias polêmicas, questionadoras da ordem social, à medida que confrontam questões governamentais. Logo, exercer o controle social nos espaços dos conselhos ainda é um desafio, mesmo após sua maioridade. Superar a falta de consciência política, sem dúvida, ainda é um deles.

No processo de correlação de forças, os conselhos revelam entraves não apenas entre o poder público e a sociedade civil, como se poderia supor, a pluralidade de interesses que perpassam os grupos da sociedade civil (como entidades, usuários e trabalhadores), constituem numa desarticulação política, exigindo uma maior consciência de classe e definição de interesses coletivos, numa passagem do “egoísmo –passional para o ético-político.” (GRAMSCI, 1978, p. 314).

Neste sentido, a efetivação do controle social, sob a perspectiva das classes subalternas, usuárias das políticas públicas, exige que se ultrapasse os limites da atuação dos próprios conselhos e exige articulação de forças em prol de um novo projeto societário.

Um dos grandes desafios vividos nos espaços dos conselhos, conforme Almeida e Tatagiba (2012), consiste no fato que estes não conseguiram ampliar seus debates para além dos seus espaços internos, o que significa dizer sua capacidade de publicização e impactação na sociedade de modo geral, ainda é baixa.

## 2.2 As contradições da descentralização político-administrativa na Assistência Social

No campo da Seguridade Social, a Política de Assistência Social tem, entre seus princípios, a descentralização político-administrativa, que, no plano legal, reforça a gestão compartilhada, a fim de respeitar as diferenças regionais, tão comuns em um país da dimensão do Brasil.

Tal princípio fez com que os municípios ganhassem maior poder e autonomia, o que daria à gestão pública, em tese, maiores possibilidades de identificar e de intervir nas demandas

sociais. Além disso, tal divisão garantiria aos usuários da Assistência a participação no controle social da Política de Assistência Social. A redistribuição abordada deveria produzir um novo padrão de relações intergovernamentais no que tange o acompanhamento e a fiscalização das políticas em âmbito local. Com a descentralização, coube ao Governo Federal financiar e normatizar, e aos estados e municípios, implementar e executar as políticas.

Segundo Arretche (2000), essa nova institucionalidade (em específico na assistência social) colocou o governo federal como financiador e normatizador da política, enquanto aos municípios couberam o papel de formuladores e executores. Neste processo, os estados passaram a ter um papel mais residual, assumindo a incumbência daquilo que as prefeituras não conseguiram efetivar.

A descentralização político-administrativa foi responsável pela redefinição no papel dos estados e municípios como entes federativos. A transferência de competências para a instância municipal, fez com que os municípios ganhassem maior autonomia no que tange a execução das políticas sociais, em específico na assistência social. O processo de municipalização não implica apenas no repasse de recursos financeiros, mas também na realocação do poder no âmbito local, tanto na partilha das responsabilidades, quanto na abertura de canais de participação mais próximos dos cidadãos, como no caso dos conselhos.

Dessa forma, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), sob as bases da Constituição Federal de 1988, estabelece os princípios doutrinários e organizativos, dentre eles o da descentralização político-administrativa, o da democratização, o da equidade e o da complementaridade entre o poder público e a sociedade civil.

A partir da LOAS, num processo coletivamente construído ao longo da década de 1990, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) surge para incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira, no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado. (BRASIL, 2005, p. 13).

A descentralização deu-se como um redesenho na estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social brasileiro que, à exceção da previdência, foi implementado em diversas políticas sociais. Contudo, o novo arranjo institucional que a descentralização provocou, no Brasil, não foi suficientemente capaz de desconcentrar o poder decisório exercido pela União, ou seja, não se rompeu com a hierarquização que estabelece competências no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).



Para Boschetti (2000, p.127), essa “[...] distribuição de competências apresenta aspectos positivos, mas também alguns riscos” A autora ressalta que o processo visou a não superposição de competências das esferas do governo, para que essas agissem eficientemente, de forma articulada. Tal atitude foi fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas municipais, contudo reduzi-la por falta de apoio técnico e financeiro é, na visão da autora, um grande risco para a Assistência Social.

Arretche (1996, p.47) ressalta que as bases federativas do Estado brasileiro impactaram o processo de descentralização das políticas sociais, uma vez que, “resguardados pelo princípio da soberania, Estados e/ou municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, precisando, portanto, ser incentivados”. Além disso, o sistema político brasileiro partidário e competitivo tende a estimular conflitos intergovernamentais e aumentar as políticas sociais como instrumento de barganha política

Para Abrucio (2006) o acirramento dos conflitos entre os níveis de governo pode prejudicar a descentralização, por duas razões: pela desconcentração de poder ser normalmente recente na história da democracia brasileira, considerando os anos de concentração política do período ditatorial; e pelas incertezas que a perda de autoridade e competência provoca nos governos centrais.

Nesse ponto de vista, é possível afirmamos que a descentralização vem sendo um movimento contraditório, o qual, ao mesmo tempo em que aproxima a gestão da política de seu público-alvo, limita-a em determinações pré-estabelecidas como: limite de recursos a serem gastos num dado serviço, burocratização no uso dos recursos e incompatibilidade entre a capacidade técnica e administrativa dos municípios na implementação e na oferta dos serviços e dos programas socioassistenciais, o que, segundo Afonso e Affonso (1995) apud Stein (1997), “[...] não resultaram de uma operação planejada, negociada e ordenada de reestruturação.”

Segundo Rodrigues e Azevedo (2020), a ausência de clareza sobre as atribuições de cada escala decisória e a falta de coordenação federativa para enfrentamento da pandemia contribuem para o distanciamento entre a União, os estados e os municípios, ao mesmo tempo que geram ações repetitivas, expressas por pronunciamentos instáveis e conflitivos entre as autoridades.

Stein (1997), atenta-nos para o fato de que a descentralização brasileira a partir dos anos 1990, se constitui numa forma de “desconcentração entendida como a delegação de competência sem deslocamento do poder decisório.” (STEIN, 1997, p. 81). A desresponsabilização enquanto “prefeiturização”, foi se dando sob a transferência de responsabilidades para que os municípios executem algumas políticas sociais, atrelado ao



repassa de recursos federais e cofinanciamentos estaduais, sem que houvesse a menor preocupação com as diferenças sociais, culturais e econômicas de cada município deste país com dimensões continentais, nem tampouco respeito a participação efetiva da sociedade, configurando naquilo que Soares (2003), chama de “descentralização destrutiva.”

O que vem se processando é uma forma de imposição aos municípios, muitas vezes sem dotação orçamentária para arcar com os custos necessários para execução da assistência social, como infraestrutura e contratação de recursos humanos, ou seja a implantação do sistema de descentralização na Assistência Social, não difere das mudanças ocorridas na administração pública brasileira nas últimas décadas que, segundo Afonso e Affonso (ANO) apud Stein (1997), “não resultaram de uma operação planejada, negociada e ordenada de reestruturação”.

Nesse cenário, coube aos municípios desenvolver ações estratégicas a partir do repasse de recursos federais, sob pactuação de interesses mais amplos, que revelam “[...] nosso pacto federativo, associado aos conflitos de interesses político-partidários que se ancoram em diferentes escalas de poder, parece nublar os processos de tomada de decisões e de ações republicanas para o enfrentamento do vírus”. (RODRIGUES; AZEVEDO, 2020, p. 8).

Para Abrucio et al (2020), dissertam que o modelo federativo estabelecido pelo atual governo tem tido impacto direto no combate a pandemia, onde de um lado se tem a manutenção das estruturas institucionais, conforme apregoa a Constituição Federal de 1988, com características cooperativas e forte coordenação federal; De outro, “o federalismo bolsonarista baseia-se numa visão dualista de relações intergovernamentais, com menor participação da União na redução de desigualdades territoriais e no apoio a governos subnacionais, além da postura centralizadora e hierárquica nas questões de impacto nacional.” (2020, p.1).

Segundo os supracitados autores, a lógica federativa do atual governo se explicita durante a pandemia, à medida que se impera um modelo compartimentalizado, autocrático e de confronto, pautado na redução da coordenação federal. “O confronto e a descoordenação intergovernamentais, provocados pela falta de liderança da União, geraram desperdício de recursos, sobreposição de ações, redução dos ganhos de escala oriundos da coordenação federativa e prejuízos à garantia dos direitos sociais construída ao longo dos anos.” (ABRUCIO et al, 2020, p.9), tal fato tem agravado ainda mais a pandemia no Brasil, deixando um rastro de morte entre a população brasileira, gerando o colapso da rede de saúde (pública e privada), assim como levado a uma situação de grave crise social e econômica que atinge diretamente aos segmentos mais vulneráveis do nosso país.

### 2.3 Financiamento e gestão dos recursos na pandemia: em foco, os municípios de Campos dos Goytacazes-RJ e de Macaé-RJ

Entre a ausência de uma coordenação federativa e os discursos do executivo federal que banalizam a pandemia e somente incentivam a economia em detrimento de medidas protetivas de proliferação do COVID 19, há famílias que já viviam em extrema pobreza e tiveram sua condição de vida agravada pela pandemia que tornou os aspectos da desigualdade social e exclusão, mais visíveis e perceptíveis à sociedade.

O ano de 2020 foi iniciado com o (des) financiamento dos recursos do cofinanciamento federal (diminuição dos valores pactuados) e ainda extrema pulverização de recursos, a partir de emendas parlamentares em detrimento de uma racionalidade macroeconômica. Tais tendências prejudicam o pacto federativo estabelecido na Constituição Federal de 1988, em que os governos locais são de fato politicamente soberanos em suas decisões, mas sem a descentralização fiscal, estes ficam limitados no protagonismo das ações de proteção social.

Segundo Arretche (1999, p.22) “a capacidade fiscal dos governos e sua capacitação político-administrativa influem no processo de transferência de atribuições, na medida em que configuram os recursos com que conta uma dada administração local para desempenhar funções de gestão de políticas públicas”. Porém, o modelo econômico vigente com características neoliberais (diminuição dos gastos sociais), coloca em risco a função dos municípios na garantia da proteção social preconizada na Constituição Federal 1988 nesse contexto de pandemia.

As mazelas vividas pela população mais vulneráveis ganharam visibilidade com a pandemia e as medidas de prevenção (isolamento social, higienizar as mãos, ficar em casa) levaram a uma maior cobrança social pela intervenção do Estado, na garantia da sobrevivência das famílias, fazendo com que o governo federal adotasse outras medidas de financiamento. O modelo de financiamento do SUAS reforça o pacto federativo com autonomia dos municípios, e o cofinanciamento das três esferas se constitui obrigatória, bem como que a participação da população deve ser priorizada.

Deste modo partimos com base no município de Campos dos Goytacazes, localizado ao norte do Estado do Rio de Janeiro, vem, assim como todo o país, defrontando-se com os desafios da pandemia, que revelaram ainda mais as expressões da questão social na cidade, que já não eram poucas, em face de um cenário de desemprego e de crise econômica mundial, provocadas, sobretudo, pela queda no valor do barril de petróleo.

Segundo dados do Sistema de Informações Sociais do Ministério da Cidadania, Campos possuía 69.748 famílias inscritas no CAD Único, em junho de 2020. Dessas, 45.040 (65%)

possuem renda per capita de até R\$ 89,00. Consonantemente, 3.607 famílias (5%) compreendem sua renda per capita entre R\$ 89,01 e R\$178,00. Além disso, 10.445 (15%) núcleos familiares ganham de R\$178,01 a ½ salário-mínimo; e 10.656 (15%), acima de ½ salário-mínimo. No mesmo mês, o número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) equivalia, aproximadamente, a 44.558, com valor médio de R\$ 212,32 para cada uma. Já os índices de desemprego, no município, expressam os efeitos da pandemia, com o fechamento de 785 postos formais de trabalho em maio de 2020, segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério da Economia.

O encerramento das atividades do restaurante popular foi outro fator que prejudicou a vida das camadas sociais mais vulneráveis, em especial da população em situação de rua. O fim do programa de transferência de renda municipal (Cheque Cidadão), em 2017, também gerou a piora na condição de vida dos mais pobres, mais agravada, agora, pela pandemia.

Sabe-se que o combate ao coronavírus requer muita atenção às medidas de confinamento, contudo o impacto gerado nas taxas de pobreza exige que se pense nos investimentos de recursos para o atendimento às demandas da Assistência Social.

Em primeiro lugar, o cofinanciamento de R\$ 2.411.385,00, por meio da Portaria nº. 369, de 29 de abril de 2020, que dispõe acerca do atendimento do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único, disposto pelo Decreto nº. 6.135, de 26 de junho de 2007, no Distrito Federal e nos municípios que estejam em estado de calamidade pública ou em situação de emergência. Os recursos repassados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios estão sujeitos às normas legais e voltaram-se para ações socioassistenciais das quais o ente precisa apresentar plano de ação em sistema informatizado específico, sob controle dos conselhos municipais.

Em maio de 2020, por exigência de grupos da sociedade civil, o CMAS constituiu uma comissão temporária e paritária, cujo maior objetivo era levantar as demandas advindas da pandemia no âmbito social, em Campos dos Goytacazes, e a aplicação dos recursos públicos direcionados, especificamente, às ações de combate aos efeitos da pandemia, sobretudo para aqueles que não tiveram acesso ao auxílio emergencial do Governo Federal, instituído pela Lei 13.982 /20, cujo critérios e formas de acesso foram estabelecidos na Portaria nº 1.000 do Ministério da Cidadania, (no valor de R\$ 600,00 e em casos de mulher provedora R\$1.200,00)<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Ressaltamos que o auxílio emergencial foi suspenso em dezembro de 2020. O novo **auxílio emergencial**, retornou em abril de 2021 e está sendo pago em quatro parcelas mensais de R\$ 250,00 em média, exceção às mulheres chefes de família monoparental (criam os filhos sozinhas), que terão direito a R\$ 375,00 e aos indivíduos que moram sozinhos – família unipessoal –, que receberão R\$ 150,00.

para atender aos sem emprego formal, que exercem atividade de Micro Empreendedor Individual (MEI) ou contribuinte autônomo e desempregados. O acesso ao auxílio foi através de um aplicativo, que certamente deixou de fora os sem acesso à internet. Os beneficiários do Programa Bolsa Família, passaram a receber de forma automática o auxílio, bem como os cadastrados no CAD Único, tendo como critério a data limite para atualização de dados cadastrais. Desta forma, a proposta da sociedade civil, portanto foi à criação de um benefício eventual municipal em pré-núncio, para atender aqueles que não tiveram acesso ao auxílio emergencial devido à falta de acesso à internet e/ou a insumos tecnológicos, considerando todo perfil de extrema pobreza já caracterizado pelo setor de vigilância social da Secretaria de Desenvolvimento Social.

O comitê foi formado e, na primeira reunião, os representantes da Gestão informaram que, devido ao período eleitoral, não seria possível a criação de benefícios, e que a proposta da gestão era a compra de cestas básicas para atendimento à população. Desse modo, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social encaminhou a proposta de compra de cestas básicas e de equipamentos de proteção individual (EPIs) a serem pagos com os recursos do cofinanciamento do Ministério da Cidadania, considerando a Portaria nº 369/2020 (BRASIL, 2020a), que assegura aos municípios com pessoas que precisem ser alojadas ou remanejadas por medidas de distanciamento social, contemplando a população em situação de rua, desabrigada, desalojada ou em situação de imigração, o acesso a recursos emergenciais.

É importante ressaltar que tal proposição partiu de um diagnóstico no qual se identificou a ampliação da demanda pelo benefício eventual de cestas básicas, sobretudo no contexto de ampliação do empobrecimento e de potencial insegurança alimentar causado pela pandemia.

O município, posteriormente, solicitou a segunda parcela, disponibilizada para aquisição de EPIs, no valor de R\$ 454.125,00, tendo recebido, portanto, um total de R\$2.865.510,00. E parte desse recurso foi direcionado à aquisição de kits de alimentos – 854 kits/mês durante seis meses – para as entidades prestadoras de serviços socioassistenciais a pessoas com deficiência e a pessoas idosas, perfazendo o montante de R\$ 589.260,00.

A gestão da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social, como proposta de gasto do recurso remanescente, apresentou um planejamento de despesa à Comissão que, posteriormente, teve sua deliberação, junto ao colegiado do CMAS, para serem dispensados R\$1.274.125,00 na compra de EPIs para 953 trabalhadores do SUAS (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social e Fundação Municipal da Infância e Juventude – acolhimentos), para um período de seis meses; e de R\$ 1.002.125,00, para aquisição de 10.020 cestas básicas para atender à demanda reprimida dos 13 Centros de Referência de Assistência

Social (CRAS) e de três Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) durante três meses – uma média de 3.340 cestas/mês. De acordo com o monitoramento do impacto social, no período da pandemia, identificou-se um aumento da procura desse benefício eventual que, em janeiro de 2020, registrava uma demanda reprimida de 3.646, aumentando para 4.287, em abril do corrente ano, ou seja, uma ampliação de 641 famílias, o que representa um crescimento aproximado de 18%.

Certamente as 10.020 cestas não seriam suficientes para dar conta da extrema pobreza composta por 45.000 famílias, e cabe ao município garantir o aumento da capacidade de atendimento da rede socioassistencial às famílias e a indivíduos em situação de risco e de vulnerabilidade social; a preservação da oferta regular e essencial dos serviços, dos programas e dos benefícios socioassistenciais, por meio da reorganização da oferta, com vistas ao atendimento das medidas de prevenção, de cautela e de redução do risco de transmissão da Covid-19; e o desenvolvimento de ações voltadas à proteção social, à orientação e à informação da população em situação de vulnerabilidade e de risco social, com vistas à prevenção e à disseminação do vírus.

O repasse foi realizado diretamente pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) aos fundos municipais de Assistência Social, para contas específicas, cuja discriminação se deu por “Ações do Covid no SUAS”, o que implicou a aprovação do CMAS em reunião ordinária, em junho de 2020.

Paralelamente, o CMAS fora avisado, de maneira não oficial, a respeito da Lei complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabeleceu o Programa Federativo de enfrentamento ao SARS-CoV-2 (Covid-19), passando, então, a comissão criada para tal fim, a discutir a alocação desse recurso. A Lei nº 173/2020 (BRASIL, 2021) estabeleceu um montante de 60 bilhões para municípios, estados e Distrito Federal, sendo R\$ 10 bilhões destinados para Saúde Pública e para a Assistência Social (R\$ 7 bilhões para os estados e para o Distrito Federal, e R\$ 3 bilhões para os municípios) sendo os R\$ 50 bilhões restantes do auxílio financeiro de uso livre dos estados, do Distrito Federal e de municípios. Segundo dados da Confederação Nacional dos Municípios, para Campos dos Goytacazes couberam R\$ 47.225.433,15, com programação de repasse em quatro parcelas mensais, a contar de junho de 2020.

O Programa Federativo de enfrentamento ao Covid 19, ao garantir “suporte financeiro”, colocou para estados e municípios a proibição da realização de concursos públicos; a não concessão de aumento salarial e ou vantagens a servidor público até 31 de dezembro de 2021. As proibições impostas no programa federativo representam a proposta de austeridade fiscal do modelo econômico federal em vigor e se assemelha ao modelo unionista de centralização

federativa, comum no regime militar em detrimento do federalismo instituído na Constituição Federal de 1988 (ABRUCIO,2006).

Ainda sobre o Programa Federativo e considerando as relações intragovernamentais Arretche aponta que,

A autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal. As relações verticais na federação brasileira – do governo federal com Estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, pois Estados e municípios são entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social. (ARRETCHÉ, 2004, p. 20).

Identificamos que a tomada de decisão desse recurso específico não passou pelo órgão gestor da assistência social e conforme o SUAS a participação social deve ser uma diretriz na tomada de decisão na gestão dos recursos. Considerando o valor encaminhado ao município de Campos dos Goytacazes, esse Conselho encaminhou ofício ao Executivo e ao Legislativo Municipal solicitando informações quanto à aplicação dos recursos, apontando algumas diretrizes de investimentos a partir dos dados apresentados pelo setor de Vigilância Social da SMDHS. Entretanto foi apresentado um esclarecimento em plenária, informando a dificuldade em se conseguir informações sobre a alocação daquele recurso e a ausência de repasse para a política de assistência, perpetuando a situação de desconhecimento da execução dos recursos da Lei Complementar nº 173/20 pelo controle social, assim como os critérios utilizados para sua destinação. O Conselho deliberou pela realização de uma reunião ampliada com a participação de outros setores de controle externo como a Câmara de Vereadores, Ministério Público e outros atores da sociedade civil organizada.

Segundo dados da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), o valor total dos recursos destinados a Campos é R\$ 47.225.433,15, divididos em quatro parcelas. Desses, a quantia a ser aplicada na Saúde e na Assistência Social seria de R\$7.245.609,47 O poder público municipal fez utilização desses recursos sem que houvesse discussão com a sociedade civil de modo geral, tampouco com os órgãos de controle social, como o CMAS e com a Câmara de Vereadores, que instituíram comissões para acompanhar o uso da verba, que, teoricamente, deveria ser dirigida especificamente para o custeio dos efeitos da pandemia. Todo esse movimento expressa a falta de democracia por parte do gestor municipal, que não respondeu aos questionamentos do Conselho e, ainda, não publicou uma deliberação do colegiado.

Já no município de Macaé, conhecida como a Cidade do Petróleo, tem uma área total de 1.216,8 Km<sup>2</sup>, correspondentes a 12,5% da área da Região Norte Fluminense. A população



estimada em Macaé, para o ano de 2020, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Cidades, é de 261.501 habitantes, com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,764.

O fluxo migratório de pessoas oriundas de diversos estados do Brasil à procura de trabalho produziu um crescimento populacional desordenado e uma segregação espacial significativa. O município, segundo relatório de informações sociais do Ministério de Cidadania, possui 12.918 famílias em situação de extrema pobreza e, apesar do setor de petróleo e gás ser um atrativo ao emprego formal, para as classes mais vulneráveis, sempre foi bem excludente, considerando a necessidade de qualificação profissional exigida pelo mercado. Segundo dados do Caged, cerca de 20.586 pessoas perderam seus empregos formais nos cinco primeiros meses, no município. Certamente que a retração dos postos de trabalho não iniciou na pandemia, mas se agudiza com ela e, com isso, o aumento das expressões da questão social e a necessidade de proteção do Estado.

Para Boschetti e Behring:

Ao retardar e resistir a exercer sua reponsabilidade pública e assegurar os recursos públicos e as medidas econômicas, sociais e sanitárias necessárias ao enfrentamento da pandemia e dos casos que se multiplicaram violentamente, o governo federal negacionista, ultra neoliberal e neofascista favoreceu também a multiplicação e a agudização das desigualdades estruturais. Os mais atingidos pela pandemia foram a parcela mais pobre da classe trabalhadora, moradora das favelas e periferias sem condições adequadas de saneamento e meios de prevenção, com dificuldades de acesso ao SUS saturado, sendo a maioria de pessoas negras. (2021, p.75-76).

No município de Macaé, por meio de decreto da gestão municipal, os serviços da assistência social da proteção básica tiveram seus atendimentos todos remotos, com exceção o acolhimento de crianças, de idosos e de pessoas em situação de rua. Tal medida contradiz a Lei Federal que coloca a assistência social como uns dos serviços essenciais.

A precarização dos equipamentos, a falta de espaços arejados e também de funcionários de limpeza, antes da pandemia, já se constituía ponto de pauta das reuniões do CMAS e, a partir da pandemia, esses aspectos criaram novas configurações, considerando o cuidado do trabalhador e de seus usuários.

O Conselho, considerando as orientações para evitar a propagação do vírus, manteve plenárias virtuais que discutiram diversas questões envolvendo atendimentos, prestação de contas e planejamentos relativos ao enfrentamento à pandemia.



O município de Macaé tem um acúmulo financeiro de verbas de cofinanciamento federal e estadual. Em 2020, o Conselho aprovou uma reprogramação de saldos no valor de R\$ 6.507.681,02. Ressaltamos que a baixa execução tem produzido prejuízos ao município, pois, segundo portaria do MDS, tem deixado de receber as verbas do cofinanciamento, devido ao acúmulo de saldo nas contas.

A falta de efetividade na gestão dos recursos tem sido apontada em todas as resoluções do Conselho Municipal de Assistência Social, nos documentos produzidos ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), e a proposta de realização de uma audiência pública pelo Conselho foi construída com o propósito de apresentar as dificuldades de execução financeira, considerando a reforma administrativa (Lei Complementar nº 256/2016, de 29/12/2016). Destacamos que, em 2020, as contas da gestão municipal foram reprovadas pelo TCE, e, no relatório disponível no site do tribunal, identificamos que a falta de eficiência financeira também ocorre em diversos setores, o que impacta na proteção social da população mais vulnerável. Apesar disso, os indicadores de atendimento sempre estão acima das metas pactuadas pelo Governo Federal e Estadual em seus instrumentos de gestão, o que é contraditório e carece de discussão sobre o que está sendo feito no acompanhamento familiar do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI).

A precarização dos espaços de atendimento da Assistência Social, considerando a falta de pessoal e, também, de materiais de limpeza constituíam-se ponto de discussão antes da pandemia, mas agravaram-se durante o período, por conta do aumento da necessidade de higienização. Conforme já descrito, o município de Macaé já não estava recebendo valores do cofinanciamento federal, porém, considerando o decreto de calamidade pública, em decorrência da pandemia, o município foi contemplado com os recursos extraordinários do cofinanciamento federal (Portaria nº 369/2020). Apesar de deliberado, o Conselho não conseguiu criar o comitê para discussão sobre o planejamento de ações e proposições de enfrentamento aos reflexos do isolamento social na sobrevivência das famílias, mas a apresentação das planilhas com o plano foi debatida na reunião do colegiado.

O questionamento de representantes da sociedade civil sobre a necessidade de compra de aparelhos telefônicos e de outros materiais permanentes, já que a prefeitura dispunha de R\$ 7.000.000,00 parados em conta, teve a resposta de que a referida planilha foi uma decisão do gestor, e os representantes da Secretaria não tinham como fazer nenhuma alteração. A informação fez o colegiado interromper a reunião sem a deliberação do plano para utilização dos recursos extraordinários para que fosse encaminhado à gestão um documento com as

considerações do Conselho e já deixando marcado, para o outro dia, a continuidade da plenária. O documento foi enviado com as diversas considerações, e a continuidade da reunião contou com a participação da secretária, que fez os esclarecimentos devidos, informando ao colegiado que as considerações seriam todas aceitas pela gestão e que a nova planilha foi apresentada e deliberada, sendo o plano aprovado.

Acerca da execução financeira dos recursos extraordinários, considerando o período de pandemia, havia a expectativa de maior agilidade no processo licitatório, o que não aconteceu. Os processos de compra de material de EPIs, iniciados em março, ainda não haviam sido concluídos em junho. Além disso, com a vinda dos recursos extraordinários, os processos retornaram para inclusão de novos itens, tendo em vista o aumento de preço dos itens de higiene e limpeza. O recurso extraordinário necessitava de autorização de projeto de lei do executivo e aprovação de legislativo, processo que, legalmente, precisa ser seguido, mas que desfavoreceu a efetividade do emprego da verba, já que esse fluxo só se concretizou em outubro. O ano terminou, e a gestão não conseguiu realizar as compras dos EPIs. As unidades que estavam funcionando presencialmente receberam EPIs de doação de empresas.

No plano dos recursos extraordinários do cofinanciamento, não foram previstos benefícios a serem distribuídos na garantia da sobrevivência das pessoas em vulnerabilidades. No início da pandemia, a gestão conseguiu realizar a compra de 1.600 cestas básicas com recursos próprios do município. A discussão de um cartão alimentação começou a ser pautada e regulamentada pela do decreto municipal sobre os benefícios eventuais junto a outros, como auxílio natalidade, auxílio funeral, aluguel social e auxílio em situação de calamidade pública. O referido decreto foi regulamentado pelo Conselho.

Apesar disso, até o fim do ano de 2020, a gestão não conseguiu executar o benefício. O primeiro pregão eletrônico deu deserto e, quando foi publicado o segundo, o exercício fiscal estava encerrado. O financiamento é uma ferramenta importante na garantia da proteção social como direito e, quando ele não se efetiva, o Estado falha em sua função protetiva.

Em Macaé, a Secretaria de Educação implantou um auxílio de R\$ 200,00 a todos os alunos que estavam matriculados, o que minimizou um pouco os efeitos da pandemia, sobretudo para as famílias que viviam do trabalho informal, considerando as medidas de isolamento. A população em situação de rua, que se ampliou com a pandemia, só contava com um equipamento no município. O serviço foi ampliado, e esses foram encaminhados a um hotel, para pernoite. O conselho, considerando as demandas intersetoriais no atendimento à população de rua, realizou uma reunião ampliada para discutir diversos aspectos do atendimento.

O controle social constitui-se como fundamental, na defesa da proteção social como direito. Os limites vivenciados nessa defesa são muitos, a começar quando a Assistência Social não é priorizada pela gestão municipal como essencial. A experiência apresentada evidencia o quanto ainda precisamos avançar, porém mostra que a participação social também é conquista quando há presença de espaços democráticos no controle social.

A participação envolve sobretudo a construção e a discussão nas ações e a tomada de decisão, pois somente a aprovação e ou reprovação dos pontos de pautas restringem o Conselho somente a uma função cartorial quando o que realmente é necessário é que a tomada de decisão possa ser feita a partir da participação social, na garantia da democracia.

### **3 Considerações finais**

No Brasil a necessidade de proteção social, e proteção da vida a partir da pandemia do SARS- CoV0-2, conforme estabelece a Organização Mundial da Saúde, esbarra no processo de focalização, residualidade, no (des) financiamento das políticas públicas e, no desmonte dos direitos trabalhistas e sociais, através das medidas de ajustes fiscais do governo federal, como Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019), Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 103/2019), a Lei da Terceirização (Lei nº 13429/2017), Reforma Trabalhista (Lei nº 13467/2017), e a Emenda Constitucional n. 95/2016, que estabeleceu o teto de gastos, atingindo duramente as ações e serviços públicos.

Tal situação torna-se ainda mais agravante neste momento em que o país passa pela fase mais complexa da pandemia, desde seu início em março de 2020, atrelado aos discursos negacionistas, de caráter ideológico ultraconservador e reacionário. Enfrentamos um governo que proclama a economia em detrimento à vida, que minimizou a gravidade do vírus e que não se preparou para a aquisição de vacinas, equipamentos e medicamentos necessários para tratamento da Covid, deixando a população brasileira cada vez mais à mercê da própria sorte.

As questões aqui apontadas remetem ao tema da descentralização e da gestão dos recursos federais durante a pandemia do SARS-CoV-2, tendo em vista o princípio do federalismo cooperativo, colocado em prática pela Constituição Federal de 1988 e gestão dos recursos públicos na garantia da proteção social.

Tomando o caso específico dos municípios de Campos dos Goytacazes e de Macaé, a partir de experiências vividas no CMAS e de estudos e pesquisas bibliográficas acerca do tema, é possível assinalar que, embora a descentralização seja um importante caminho, nesse momento, para o combate à crise sanitária e econômica decorrente do coronavírus, o que se tem visto, no Brasil, são ações totalmente descoordenadas, sem diálogo entre os entes federativos,

com disputas políticas entre os gestores e com o uso dos recursos de forma deliberada para atender a demandas já existentes e não aos efeitos imediatos da pandemia.

As experiências evidenciam as fragilidades das gestões locais (Campos e Macaé) em garantir respostas efetivas no atendimento à população durante a pandemia. A descentralização no federalismo cooperativo, não pode ser ignorado as desigualdades sociais agravadas pela pandemia, e sim um comprometimento dos entes federativos em assegurar que a proteção social esteja no centro das respostas e com garantia de financiamento público e o controle social precisa assumir sua função de controle e fiscalização dos recursos e da qualidade dos serviços prestados e população.

Os recursos federais da Assistência Social, agravadas pelo atual contexto socioeconômico, representaram um “alívio” para os municípios em crise financeira, ao passo que os colocou em uma situação de dependência ainda maior do Governo Federal, através das pactuações firmadas, como, por exemplo, a não realização de concurso. A população, em meio a esses impasses, acaba sem sentir, de fato, o efeito desses recursos em suas vidas, continuando em condições vulnerabilizadas.

## Referências

ABRUCIO, F. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. *In*: FLEURY, S. (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 77-125.

ABRUCIO, F. L. et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, jul./ago, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81879>. Acesso em 21 abril 2021.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. **Cadernos Adenauer XII**, São Paulo, v. 4, p. 91-110, dez, 2011.

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 68-92. jan./mar. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282012000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100005). Acesso em: 30 jan. 2021.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Social e Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005.

ARRETCHE, M. **Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?** DADOS, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p.17-26, jun. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>. Acesso em: 23 de abril de 2021.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 4, n 40, p. 111 – 141, jun.1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712>. Acesso em: 20 de abril de 2021.

BOSCHETTI, I. As políticas brasileiras de seguridade social: assistência social. *In*: CFESS/CEAD. **Capacitação em Serviço Social e política social**. Módulo 3: Política Social. Brasília: UnB, 2000, p. 1-19.

BOSCHETTI, I. BEHRING, E. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v.1, n. 140, p. 66-140. jan. /abr. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do SUAS – 01/2005**: construindo as bases para implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: MDS/SNAS, [2005]. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/NOB\\_3.pdf](http://www.mds.gov.br/NOB_3.pdf). Acesso em: 28 fev. 2014.

BRASIL. **Decreto Nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm). Acesso em: 18 abril 2020.

BRASIL. **Portaria nº. 369, de 29 de abril de 2020**. Dispõe acerca do atendimento do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único, disposto pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, no Distrito Federal e nos municípios que estejam em estado de calamidade pública ou em situação de emergência reconhecidos pelos governos estadual, municipal, do Distrito Federal ou Federal, inclusive a Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional declarada pela Organização Mundial da Saúde, em 30 de janeiro de 2020, em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (COVID-19). Brasília: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-369-de-29-de-abril-de-2020-254678622>. Acesso em: 30 jan. 2020a.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Verba para pandemia chega a R\$ 500 bi, mas execução ainda está abaixo de 50%. 10 jul. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/07/10/verba-para-pandemia-chega-a-r-500-bi-mas-execucao-ainda-esta-abaixo-de-50> . Acesso em: 14 ago. 2020b.

BRASIL. **Lei complementar nº. 173, de 27 de maio de 2020**. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-173-de-27-de-maio-de-2020-258915168>. Acesso em: 30 jan. 2021.

BRAVO, M.I. Gestão Democrática na saúde: o potencial dos conselhos. *In*: BRAVO, M. I.; PEREIRA, P. (orgs.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 43-65.

BRAVO, M. I. S.; CORREA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

CORREIA, M. V. C. Que controle social na política de Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 23, v. 1, n. 72, p. 119-145, nov., 2002.

COUTINHO, C.N. **A democracia como valor universal**. Encontros com a Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, v. 9, mar. 1979.

COUTINHO, C.N. Notas sobre cidadania e modernidade. **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-25, set. 1997.

CRISTO, S. C. A. de. **Controle social**: uma análise de conselhos de saúde. Pará: CRV, 2013.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção questões da nossa época, n. 84).

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GRAMSCI, A **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

IBGE CIDADES. **IBGE**, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 30 jan. 2020.

MACIEL, Davi. **Governo Bolsonaro, ameaça fascista e luta socialista**. 2019. Disponível em: <https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2017/05/David-Maciel-Governo-Bolsonaro-amea%C3%A7a-fascista-e-luta-socialista.pdf>. Acesso em: 18 abril 2021.

NEVES, L. M. W. (org.). **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

RODRIGUES, J. N.; AZEVEDO, D. A. Pandemia do Coronavírus e (des)coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial. **Espaço e Economia**, ano 9, n. 18, p. 01-13, jul./dez. 2020.

SANTOS JUNIOR, O.; RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de. **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Fase, 2004.

SOARES, L.T. **O desastre Social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

STEIN, R. H. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórica-conceitual). **Serviço social e sociedade**, São Paulo, ano 16, n. 54, p. 75 - 96, jul. 1997.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In*: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 67-80.

TEIXEIRA, E. C. Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? *In*: CARVALHO, M.C.A.A.; TEIXEIRA, A.C.C. (orgs.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000, p. 99-119.

VIDIGAL, R. Petróleo barato e Covid-19 impactam a economia de Campos. [Entrevista concedida a] Ocinei Trindade. **Terceira Via**, Campos dos Goytacazes, 5 maio 2020. Disponível em: <https://www.jornalterceiravia.com.br/2020/05/05/petroleo-barato-e-covid-19-impactam-a-economia-de-campos>. Acesso em: 14 ago. 2020.