



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

AMANDA LETÍCIA MAGRO

**ACIRRAMENTO DA DISPUTA ENTRE PROJETOS NA
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
REFLEXOS NO EXERCÍCIO PROFISSIONAL DE
ASSISTENTES SOCIAIS**

Londrina
2023

AMANDA LETÍCIA MAGRO

**ACIRRAMENTO DA DISPUTA ENTRE PROJETOS NA
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
REFLEXOS NO EXERCÍCIO PROFISSIONAL DE
ASSISTENTES SOCIAIS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título Mestra.

Orientadora: Prof^a Dr^a Evelyn Secco Faquin

Londrina
2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Magro, Amanda Leticia. Acirramento da disputa entre projetos na Política de Assistência Social pós-2016: reflexos no exercício profissional de assistentes sociais / Amanda Leticia Magro. - Londrina, 2023. 167 f.

Orientador: Evelyn Secco Faquin. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2023. Inclui bibliografia.

1. Teoria Marxista da Dependência - Tese. 2. Política de Assistência Social - Tese. 3. exercício profissional - Tese. 4. Serviço Social - Tese. I. Secco Faquin, Evelyn. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. III. Título.

CDU 36

AMANDA LETÍCIA MAGRO

**ACIRRAMENTO DA DISPUTA ENTRE PROJETOS NA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL PÓS-2016:
REFLEXOS NO EXERCÍCIO PROFISSIONAL DE ASSISTENTES
SOCIAIS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Dr^a Evelyn Secco Faquin
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof^a Dr^a Eliane Christine Santos de Campos
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof. Dr. Valter Martins
Universidade Federal Fluminense – UFF

Londrina, 28 de setembro de 2023.

AGRADECIMENTOS

O trajeto percorrido, ainda que tortuoso e permeado de dúvidas, não fora solitário. Desse modo, é necessário agradecer aos que fizeram parte deste processo.

Ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL) e seu corpo docente, pelas infindáveis contribuições acadêmicas que remetem desde o início da Graduação em 2017.

À orientadora, Prof^a Dr^a Evelyn Secco Faquin, que desde a Graduação tenho como uma das minhas maiores referências profissionais – enquanto assistente social, docente e pesquisadora. Agradeço pelo acolhimento às crises existenciais, pela partilha das angústias e anseios e por ter tornado este processo o mais leve possível.

Às assistentes sociais paranaenses trabalhadoras do SUAS que concordaram em dialogar sobre seus entraves cotidianos durante o exercício profissional, que suscitaram as reflexões aqui apresentadas e outras tantas.

Aos professores Dr^a Elaine Christine Santos de Campos e Dr. Valter Martins pela disponibilidade em participar da Banca Examinadora e as consequentes exímias contribuições durante o Exame de Qualificação.

Aos amigos Rômulo, Lucas, Mariana, Nathália, Kawany, João, Cláudia e Letícia, que de modo direto e indireto, participaram deste processo de distintas formas. Grata pelo suporte, pela compreensão das ausências e pelo incentivo dispensados neste período.

À minha mãe e irmã, Aparecida Magro e Ana Magro, pelo apoio contínuo a esta e todas as outras trajetórias que percorro. Agradeço também ao meu pai e eterno melhor amigo, Valdemir Magro (*in memoriam*), por ser fonte inesgotável de inspiração. A conclusão deste processo, e de todos os que vieram e ainda estão por vir é impensável sem a figura de vocês.

A CAPES/CNPq pelo suporte financeiro concedido durante o início da realização do trabalho.

Por fim, a todos que tornaram possível a finalização desta etapa.

“Cada um de nós é uma colcha de retalhos daqueles que nos amaram, daqueles que acreditaram em nosso futuro, daqueles que nos mostraram empatia e bondade ou nos disseram a verdade mesmo quando não era fácil de ouvir. Daqueles que nos disseram que éramos capazes quando não havia absolutamente nenhuma prova disso. [...] Talvez eles não estejam mais entre nós e, nesse caso, espero que se lembrem deles hoje. Se eles estiverem aqui [...], espero que você encontre sua própria maneira de expressar sua gratidão por todos os passos e erros que nos trouxeram a este destino em comum.”

(Taylor Swift)

RESUMO

MAGRO, Amanda Letícia. **Acirramento da disputa entre projetos na Política de Assistência Social pós-2016**: reflexos no exercício profissional de assistentes sociais. 2023. 167 f. Dissertação de Mestrado (Pós-graduação em Serviço Social e Política Social) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2023.

O presente estudo objetivou analisar os rebatimentos da conjuntura pós-2016 da Política de Assistência Social no trabalho profissional de assistentes sociais em exercício na política em municípios paranaenses. O percurso analítico iniciou-se através de levantamento bibliográfico acerca da Teoria Marxista da Dependência (TMD), ao partir da hipótese de que estas formulações poderiam subsidiar a compreensão do padrão de políticas sociais vislumbrado na América Latina, e em particular, no Brasil, e assim, as características historicamente assumidas pela Política de Assistência Social. Por sua vez, na busca por aproximações ao objetivo geral da dissertação, foram realizadas cinco entrevistas semiestruturadas com assistentes sociais trabalhadoras do SUAS no estado do Paraná, alcançadas através do procedimento *snowball*. Para análise dos dados coletados, utilizou-se a Análise Temática, e três eixos temáticos foram privilegiados: i) restrições orçamentárias no âmbito da Política de Assistência Social: serviços socioassistenciais à míngua; ii) exercício profissional e persistência de paradigmas assistencialistas e clientelistas no interior da Política de Assistência Social; e iii) exercício profissional de assistentes sociais na Política de Assistência Social pós-2016: deterioração das condições objetivas de trabalho, tensionamentos e disputa entre projetos. Deste modo, foi possível inferir que a intrínseca disputa entre paradigmas distintos no âmbito da PAS, em que concorre, de um lado, suas tradicionais características assistencialistas e conservadoras e seu lugar de *não política*, e de outro, seu caráter de política pública de direito, é acirrada e após 2016 pende em desfavor a este primeiro paradigma. Entretanto, através do diálogo com os profissionais, nota-se que as condições de trabalho constrangidas foram de ordem objetiva. Os dilemas pertinentes às condições subjetivas de trabalho no âmbito da PAS datam previamente a 2016.

Palavras-chave: Teoria Marxista da Dependência; Política de Assistência Social; SUAS; Serviço Social; Exercício Profissional.

ABSTRACT

MAGRO, Amanda Letícia. **Intensification of the dispute between projects in the post 2016 Social Assistance Policy**: impacts on the professional practice of social workers. 2023. 167 f. Dissertação de Mestrado (Pós-graduação em Serviço Social e Política Social) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2023.

This study aimed to analyze the repercussions of the post-2016 situation in the Social Assistance Policy on the professional work of social workers working in the policy in municipalities in Paraná. The analytical path began with a bibliographic survey of the Marxist Theory of Dependency (TMD), based on the hypothesis that these formulations could help us understand the pattern of social policies envisioned in Latin America, particularly in Brazil, and thus the characteristics historically assumed by the Social Assistance Policy. To get closer to the general objective of the dissertation, five semi-structured interviews were conducted with social workers working in the SUAS in the state of Paraná, using the snowball procedure. Thematic analysis was used to analyze the data collected, and three thematic axes were privileged: i) budget restrictions within the scope of the Social Assistance Policy: social assistance services in short supply; ii) professional practice and the persistence of welfare and clientelist paradigms within the Social Assistance Policy; and iii) professional practice of social workers in the post-2016 Social Assistance Policy: deterioration of objective working conditions, tensions and disputes between projects. In this way, it was possible to infer that the intrinsic dispute between different paradigms within the PAS, in which, on the one hand, its traditional welfare and conservative characteristics and its place as a non-policy compete, and on the other, its character as a public policy, is fierce and after 2016 tends against the first paradigm. However, through dialog with the professionals, it can be seen that the working conditions constraints were objective. The dilemmas about subjective working conditions within PAS date back to before 2016.

Key-words: Marxist Theory of Dependency; Social Assistance Policy; SUAS; Social Work; Professional Practice.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Densidade demográfica do estado do Paraná.....	104
--	-----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Perfil das assistentes sociais entrevistadas.....	22
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CapacitaSUA S	Programa de Educação Permanente no âmbito do Sistema Único de Assistência Social
Centro POP	Centro Especializado para População em Situação de Rua
CEP-UEL	Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual de Londrina
CF/88	Constituição Federal de 1988
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CT	Câmara Temática
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IGD/SUAS	Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NRF	Novo Regime Fiscal
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAS	Política de Assistência Social
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PCD	Pessoa com Deficiência
PNAS	Política Nacional de Assistência Social

PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PSS	Processo Seletivo Simplificado
PT	Partido dos Trabalhadores
PTRC	Programas de Transferência de Renda Condicionada
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TMD	Teoria Marxista da Dependência
UEL	Universidade Estadual de Londrina

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO 1 – PROTEÇÃO SOCIAL EM ESTADOS DEPENDENTES: ENTRE O FUNDO PÚBLICO E A DINÂMICA DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL.....	26
1.1 CAPITALISMO NA AMÉRICA LATINA SOB A PERSPECTIVA DA TEORIA MARXISTA DA DEPENDÊNCIA (TMD).....	27
1.1.1 O “ <i>capitalismo selvagem</i> ” na Ótica de Florestan Fernandes.....	34
1.2 DISPUTA DO FUNDO PÚBLICO COMO EXPRESSÃO DA DEPENDÊNCIA LATINO- AMERICANA.....	36
1.3 O PERFIL DO ESTADO BURGUEÊS DEPENDENTE: O PADRÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA.....	44
1.3.1 O Padrão Brasileiro de Política Social.....	48
CAPÍTULO 2 – POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NO PERÍODO 1988-2022: ENTRE CONTINUIDADES E RUPTURAS; AVANÇOS E DESMONTES.....	65
2.1 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PRÉ-REDEMOCRATIZAÇÃO: BREVE REGRESSÃO HISTÓRICA.....	65
2.2 O ADVENTO DO SUAS E A ESTRUTURA CONTEMPORÂNEA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	72
2.3 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: GOVERNO BOLSONARO E PANDEMIA DE COVID- 19.....	76
CAPÍTULO 3 – SERVIÇO SOCIAL E O TRABALHO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS SOCIAI.....	88
3.1 SERVIÇO SOCIAL E TRABALHO: INSERÇÃO ASSALARIADA E RELATIVA AUTONOMIA.....	88
3.2 POLÍTICAS SOCIAIS ENQUANTO ESPAÇO PRIVILEGIADO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL.....	98

	CAPÍTULO 4 – A DISPUTA ENTRE PROJETOS NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESDOBRAMENTOS NO EXERCÍCIO PROFISSIONAL DE ASSISTENTES SOCIAIS PARANAENSES.....	102
4.1	NOÇÕES PRELIMINARES – O SUAS NO PARANÁ.....	104
4.2	RESTRICÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS À MÍNGUA.....	109
4.3	EXERCÍCIO PROFISSIONAL E PERSISTÊNCIA DE PARADIGMAS ASSISTENCIALISTAS E CLIENTELISTAS NO INTERIOR DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	122
4.4	EXERCÍCIO PROFISSIONAL DE ASSISTENTES SOCIAIS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PÓS-2016: DETERIORAÇÃO DAS CONDIÇÕES OBJETIVAS DE TRABALHO, TENSIONAMENTOS E DISPUTAS ENTRE PROJETOS.....	128
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	140
	REFERÊNCIAS.....	147
	APÊNDICES.....	154
	APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista Semiestruturada.....	155
	APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	156
	ANEXOS.....	159
	ANEXO A – Parecer Comitê de Ética Universidade Estadual de Londrina.....	160

INTRODUÇÃO

Em nível global, a pandemia de COVID-19 causada pelo vírus SARS-Cov-2, desvela que uma crise sanitária aliada às condições sociais, econômicas e políticas severamente desiguais, em uma conjuntura ultraneoliberal¹ e em países periféricos – como é o caso dos países parte da América Latina e, foco do presente estudo, o Brasil –, redundam em um cenário funesto. O período pandêmico escancarou o desmonte da seguridade social, dos direitos trabalhistas e os austeros ajustes fiscais em curso no Brasil desde 2016, deixando-o acometível frente ao contágio acelerado e das medidas medíocres e insuficientes impostas pela liderança presidencial de Jair Bolsonaro. As relações de trabalho, já previamente e historicamente marcadas pela precarização na região, foram deterioradas, deixando mais de 100 milhões de trabalhadores sem remuneração e qualquer tipo de ocupação – sejam formais ou informais. A fração mais pauperizada da classe trabalhadora, em sua maioria negra e residente das periferias do país, por conseguinte, foi a mais atingida pela pandemia, nas esferas socioeconômicas e sanitárias: o número de óbitos em virtude do contágio pelo vírus mostrou-se variável segundo as dimensões de raça e gênero (Behring; Boschetti, 2021).

A Política de Assistência Social (PAS), parte do tripé da Seguridade Social brasileira, de caráter não contributivo, direcionada a quem dela necessitar para provisão de mínimos sociais² e garantia de distintas seguranças³ é uma das estratégias acionadas para busca da manutenção da sobrevivência da população em contextos como o vivenciado. Em razão dos fatores apontados, a demanda pelas ações ofertadas no âmbito da política se expandiu, na medida em que aspectos de ordem socioeconômica e política – como expansão do desemprego, aumento da pobreza e intensificação da desigualdade – foram deteriorados⁴.

¹ A contextualização do termo será apresentada brevemente no capítulo 2.

² Embora a concepção de mínimos sociais e necessidades básicas seja passível de debates, no momento, não será aprofundada.

³ Seguranças de sobrevivência, acolhida, convívio familiar, comunitário ou social, renda e desenvolvimento de autonomia, apoio e auxílio.

⁴ Embora a pandemia de Covid-19 não inaugure a urgência do acesso à política e a consequente expansão de sua demanda, ela acentua estas circunstâncias e traz usuários que antes não eram atendidos por ela. Considera-se que foram intensificadas as demandas já pré-existentes, bem como, trouxeram novas (IPEA, 2021). O referido relatório destaca algumas destas incidências: expansão de demanda por serviços e benefícios eventuais; necessidade de adaptação do funcionamento destes em função das condições sanitárias; adequação de serviços de acolhimento; urgência em expandir as ofertas para públicos como a população em situação de rua, que aumentou expressivamente nos

Todavia, simultaneamente à ampliação pela procura de suas ofertas em um cenário que requer, mais do que nunca, políticas sociais de Estado fortalecidas nos três entes federativos, a PAS defronta-se com um desfinanciamento rigoroso em processo. A partir do debate iniciado no Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), fruto da Graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL) finalizada em maio de 2021 (Magro, 2021) – realizado através de notas técnicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), bem como trabalhos publicados pela categoria profissional nos anais de eventos que ocorreram entre 2018 e 2019 –, com o objetivo compreender os limites e possibilidades do exercício profissional dos assistentes sociais no interior da Política de Assistência Social, foi possível apreender que tem sido predominante na conjuntura pós-2016 a redução de financiamento destinado a política, especialmente após a aprovação do Novo Regime Fiscal (NRF) através da Emenda Constitucional (EC) nº 95⁵, orientado pela lógica da predileção em destinar recursos públicos para o pagamento de juros e amortização da dívida pública em detrimento do investimento em políticas sociais. Paralelamente a este movimento e ao processo de precarização que o trabalho assume no capitalismo contemporâneo, foi possível indicar que há a tendência de se concretizarem rebatimentos no exercício profissional dos assistentes sociais, trabalhadores que historicamente têm sido referência desta política, diante da imprescindibilidade de condições institucionais para que este trabalho se efetive e garanta a qualidade em sua prestação.

Entende-se que a referida política demanda investimentos em distintas esferas, e dentre estas, no âmbito dos recursos humanos, utilizados intensivamente nos serviços sociais de maneira geral – especialmente quando se faz referência aos serviços socioassistenciais, ofertados pela PAS. É primordial destacar sua inseparabilidade dos seus executores, que, portanto, dependem de um arsenal de provisões de ordem física e institucional (Brasil, 2013). Considera-se, assim, fundamental a destinação orçamentária compatível com as demandas apresentadas à política, a fim de que estes trabalhadores tenham a possibilidade de executar seu

últimos anos; ampliação na busca por unidades como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), em função dos entraves no acesso ao Auxílio Emergencial e Benefício de Prestação Continuada (BPC) – completamente digitalizados, dentre outros.

⁵ A Emenda Constitucional (EC) nº 95 consiste no estabelecimento de um teto sob as despesas primárias por vinte anos consecutivos e corrigidos com base na inflação, o que as deixam nos patamares dos valores reais de 2016.

trabalho de maneira estável, com qualidade⁶ e condizente com as necessidades postas a ela.

Por meio da construção do TCC entre 2020 e 2021, foi possível inferir que desde 2016 a destinação de recursos para a política vem sendo gradativamente restringida, na contramão da tendência inaugurada⁷ com o advento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A categoria profissional dos assistentes sociais – uma das profissões que ocupa este espaço de trabalho expressivamente – analisa este processo enquanto um dos resultados do movimento de captura do fundo público pelo capital financeiro por via de medidas como a EC n° 95, reconhecendo-o imerso nos interesses políticos e econômicos da classe dominante e parte da conjuntura intensificada do neoliberalismo, ao mesmo tempo sendo resultado da própria dinâmica do capitalismo contemporâneo. Identificou-se também que o governo de Jair Bolsonaro interpretou e materializou ações na esfera da PAS em contraposição aos imperativos do SUAS que estavam em processo de consolidação, e dentre estas, a expansão da precarização do trabalho em seu interior.

É diante destas condições impostas à política, e em consequência, aos trabalhadores que nela atuam, que surge o desejo de investigar as implicações que esta conjuntura posterior à 2016 – de restrições orçamentárias, gradativo desmonte do SUAS e paralelo aumento da demanda intensificada pela pandemia – trazem para o trabalho profissional dos assistentes sociais. Reiterando as colocações de Yamamoto

⁶Parte-se da referência de qualidade concebida pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais: está vinculada às aquisições que devem alcançar os usuários da política. Conforme o Caderno CapacitaSUAS 2 (2013), “A qualidade dos serviços socioassistenciais está especialmente relacionada aos resultados que devem produzir na qualidade de vida dos seus usuários e da população que direta ou indiretamente deles necessita.” (Brasil, 2013, p. 60). Paralelamente, a qualidade deve ser referenciada também à capacidade de gestão pública, ao planejamento de atividades, a escolha de metodologias condizentes com as finalidades propostas, bem como, ao controle social. Duas frentes, portanto, são consideradas no que se refere a verificação da qualidade dos serviços: sob a ótica dos resultados nas condições de vida da população que os utilizam e por via da eficiência dos recursos utilizados em sua gestão, das circunstâncias em que eles se realizaram e dos processos de trabalho inerentes à totalidade desta operação.

Contudo, esta efetividade depende não somente de providências instrumentais e administrativas, mas também de decisões, operações na esfera da gestão e de controle social. Mensurar a qualidade destes serviços implica a construção e elaboração de indicadores, o que, por sua vez, é processo complexo, pois são inerentemente distintos da avaliação de qualidade típica da tradição empresarial, pressupondo uma perspectiva de justiça social e parâmetros de vida digna para o conjunto de cidadãos, além da elaboração de referências qualitativas e quantitativas a respeito da oferta de serviços públicos. Por esta via, é iminente os questionamentos no que se refere aos alcances destes serviços: cumprem suas finalidades propostas junto aos usuários? Têm os efeitos propostos na qualidade de vida desta população – em suas condições sociais concretas? (Brasil, 2013).

⁷ No 2° capítulo será apresentada sucintamente as contradições inerentes ao período de construção do SUAS.

(2015a) acerca de que as instituições, a realidade, a organização das políticas sociais, dentre outros elementos, não são meros *condicionantes* do trabalho, mas sim partes dele – pois são estes aspectos que *organizam os processos de trabalho* em que os assistentes sociais estão inseridos –, questiona-se de que maneira alterações significativas na conjuntura socioeconômica e política do país e seus rebatimentos no âmbito da PAS implicam no trabalho profissional. Aqui, compreende-se a conjuntura recente enquanto o período inaugurado pós-2016, em que a regressão de direitos sociais e trabalhistas via desmonte do sistema de proteção social brasileiro foi gravemente acentuado a partir de escolhas políticas do governo vigente à época em consonância às prerrogativas ultraneoliberais. Momento histórico em que, posteriormente, soma-se aos rebatimentos deletérios nas esferas sanitária, socioeconômica e política da pandemia de COVID-19 no Brasil sob liderança federal de Jair Bolsonaro, em que “[...] o que era grave, tornou-se *muito grave*” (Entrevistadas 4 e 5).

“Analisar os rebatimentos da conjuntura pós-2016 da Política de Assistência Social no trabalho profissional de assistentes sociais em exercício na política em municípios paranaenses” foi selecionado enquanto objetivo geral da pesquisa. Por sua vez, os objetivos específicos foram elencados a fim de: “descrever o contexto político e econômico atual do Brasil e sua relação com a dinâmica das políticas sociais em países dependentes”; “tecer considerações a respeito do Serviço Social enquanto profissão e as políticas sociais enquanto principal *lócus* de seu exercício profissional”; e, por fim, “indicar como a conjuntura recente e seus rebatimentos na dinâmica das políticas sociais incidem no trabalho profissional dos assistentes sociais”.

A presente pesquisa prezou pela abordagem qualitativa na medida em que ela se ocupa com determinados níveis da realidade que não podem ser quantificados: motivos, significados, crenças, valores, dentre outros (Minayo, 2007). Os recursos utilizados foram a revisão bibliográfica, a fim de construir o referencial teórico necessário e assim, obter maior aproximação com a realidade que se pretende pesquisar, e como indicado por Minayo (2007), para ter a possibilidade de construir um conhecimento empírico a partir de maior interação com os sujeitos desta realidade, propôs-se a realização de entrevistas semiestruturadas.

Considerou-se, a princípio, a necessidade de delinear qual o padrão de políticas sociais visualizado no país, a fim de situar a PAS com maior rigor. Para tal, foi realizada revisão bibliográfica a respeito da Teoria Marxista da Dependência (TMD)

e a possibilidade de utilizá-la para analisar este padrão de políticas sociais vigente na América Latina, e em especial, no Brasil. A adoção desta corrente teórica se explica pela hipótese de que as políticas sociais em países dependentes se configuram de maneira distinta aos padrões dos países centrais, em virtude de o modo de funcionamento do capitalismo periférico ser regido por *leis tendenciais específicas*, típicas destas realidades. Desta forma, ao considerar que as políticas sociais não podem ser analisadas de maneira isolada às relações sociais deste modo de produção, considerou-se relevante a apreensão da dinâmica das políticas sociais em países cujo funcionamento do capitalismo possui particularidades, especialmente no Brasil – foco do estudo. A revisão bibliográfica acerca da TMD recorreu às formulações de Ruy Mauro Marini (2000), um de seus principais expoentes, e Luce (2018). Deste modo, o primeiro capítulo é intitulado “Proteção social em Estados dependentes – entre o fundo público e a dinâmica das políticas sociais no Brasil”, em que se vislumbra que as condições de vida da classe trabalhadora na região, sua demanda por políticas sociais e o fundo público na América Latina possuem contornos específicos, diante de um Estado dependente, cindido e fortemente determinado pela dominação externa.

A partir da exposição da TMD e das características que o capitalismo assume nestas realidades, foi debatida a disputa do fundo público enquanto uma das expressões da dependência latino-americana. Apreendeu-se brevemente as especificidades da relação entre fundo público e políticas sociais, e como as leis tendenciais deste capitalismo incidem nesta relação e rebatem nas políticas sociais na região, com maior atenção a realidade brasileira e o padrão verificado no país.

Por sua vez, foi realizada também revisão bibliográfica acerca das características que as políticas sociais assumem na América Latina e no Brasil e buscou-se traçar paralelos entre as particularidades do capitalismo na região e os traços destas, a fim de testar a hipótese inicial e compor o referencial teórico da pesquisa.

O segundo capítulo, “Política de Assistência Social brasileira no período 1988-2022: entre continuidades e rupturas; avanços e desmontes” procura identificar as características historicamente determinadas assumidas pela política sob a ótica acima referida, trazendo sucintamente as bases sobre as quais a assistência social foi assentada; sua incipiente – mas importante – construção e posteriormente o processo de desaceleração destes avanços, visualizados com maior robustez pós-2016. Em linhas gerais, foi possível inferir que a Política de Assistência Social e seus avanços

nos anos 2000 destoaram de seu perfil tradicional, possibilitado por determinada conjuntura política, social e econômica. Todavia, após o fim do “breve ciclo da cidadania”, nos termos de Fagnani (2017), o desmanche de suas breves conquistas vem sendo a regra. Os avanços vislumbrados no âmbito da política, especialmente nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), na esfera normativa, orçamentária e ideológica, fazem parte deste breve ciclo, e, portanto, são próprias de um momento histórico específico – e não similar ao padrão das políticas sociais no Brasil?

O terceiro capítulo, por sua vez, intitulado “Serviço Social e trabalho no âmbito das políticas sociais” pretende localizar o Serviço Social enquanto trabalho cujo principal *lócus* de seu exercício profissional é a política social. Inicialmente situa a inserção da profissão na divisão social e técnica do trabalho e sua condição de assalariamento, o que implica considerar a existência de determinada matéria-prima do trabalho sobre a qual meios e instrumentos incidem a fim de que este seja efetivado. Estas características levam a observação de que, como em qualquer processo de trabalho, o trabalhador não detém os meios necessários para sua efetivação – possui uma força potencial a ser atividade quando combinada a estes meios. Estas colocações moldam a inserção socioinstitucional do assistente social e explicitam a *relativa autonomia* que estes trabalhadores possuem para direcionar suas ações a partir de determinadas pactuações coletivas que destoam do exigido pelas instituições empregadoras – tensionada em conjuntura adversa.

A proposta inicial para buscar aproximações ao objetivo geral da pesquisa foi a realização de entrevistas semiestruturadas com assistentes sociais trabalhadores do SUAS em diferentes municípios paranaenses. Optou-se por entrevistar os profissionais participantes da Câmara Temática (CT) de Assistência Social do Conselho Regional de Serviço Social (CRESS) do Paraná, na medida em que se analisou este espaço enquanto relevante para reflexões coletivas a respeito da política e do trabalho profissional em seu interior. As CTs se constituem enquanto espaços de organização política da categoria profissional com vistas a articular discussões e trocas de experiências atinentes ao Serviço Social em distintas áreas – e dentre elas, a Política de Assistência Social – a fim de subsidiar encaminhamentos e ações ao referido conselho.

A Câmara Temática de Assistência Social se configura como espaço coletivo, em que assistentes sociais, trabalhadoras(es) e pesquisadoras(es) da Política Pública de Assistência Social, docentes e discentes, assim como conselheiras(os) da gestão do CRESS-PR,

têm a possibilidade de desenvolver processos de fortalecimento ético-político, reflexões, estratégias e alternativas capazes de incidir na defesa e ampliação da Política em questão. Nesse sentido, a Câmara Temática de Assistência Social, uma das mais antigas Câmaras do CRESS-PR, visa contribuir para a garantia da qualidade dos serviços públicos prestados e na defesa de direitos, no campo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), junto à população atendida pelo Sistema, elemento que implica em considerar as condições de trabalho da(o) assistente social atuante no SUAS.

A Câmara Temática desenvolve diversas atividades, dentre as quais se destacam as reuniões mensais, plenárias, fóruns, seminários, etc. Durante as reuniões mensais, são planejados os eventos, construídos documentos com posicionamentos em defesa do SUAS, bem como experiências e desafios de trabalho na área são compartilhados, com o intuito de adensar e fortalecer coletivamente a categoria profissional e, especialmente, a Política Pública de Assistência Social. (CRESS-PR, 2022).

Definiu-se que as entrevistas ocorreriam via *Google Meet*, opção metodológica que não se deve exclusivamente em decorrência do período pandêmico, mas pelo fato de que participam da CT profissionais de municípios distintos do Paraná, portanto, a escolha por contatos virtuais adequa-se a esta realidade e oportuniza alcançar trabalhadores de diferentes regiões.

A preferência pela realização de entrevistas deveu-se a dois elementos mencionados por Minayo (2007): ela permite construir conhecimento que corrobore com o oriundo de outras fontes, portanto, permite identificar na realidade do trabalho profissional dos assistentes sociais na PAS elementos que reiterem as tendências já visualizadas de restrições orçamentárias, ampliação da demanda e sucateamento do SUAS e os rebatimentos desta realidade em seu trabalho profissional. Paralelamente, cria a possibilidade de coletar informações a partir do diálogo que dizem respeito às percepções e reflexões do sujeito sobre a realidade em que está inserido (Minayo, 2007). Sendo assim, proporciona a análise e compreensão acerca de como os assistentes sociais interpretam seu trabalho profissional nesta conjuntura. Foram aplicadas entrevistas semiestruturadas, que nos termos de Minayo (2010), ao combinarem perguntas fechadas e abertas, possibilitam que o participante discorra acerca do tópico tratado mais livremente, mas simultaneamente obtém apoio em roteiro pré-estabelecido, o que pode garantir ao pesquisador que suas hipóteses e questionamentos sejam abordados no momento da entrevista.

Esta primeira proposta para a coleta de dados foi devidamente tramitada no Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual

de Londrina (CEP-UEL) da UEL e no interior do referido conselho, conforme o Parecer nº 5.502.357 apresentado no Anexo A. A pesquisadora participou das reuniões mensais da CT entre dezembro de 2021 e agosto de 2022, a fim de estreitar o vínculo com os sujeitos participantes e divulgar a intenção de pesquisa. A participação nas referidas reuniões também permitiram aproximações aos debates instaurados no interior da categoria profissional que ocupa este espaço, que versaram sobre temáticas atinentes ao exercício profissional, como o controle social no âmbito do SUAS; as relações entre a Política de Assistência Social e demais políticas sociais, bem como, com o Sistema de Justiça; e especialmente os desafios do cotidiano profissional nos distintos municípios paranaenses em período pandêmico e de regressão de direitos sociais aliado à ausência de repasses financeiros adequados e suficientes por parte do estado e União.

Por esta via, a partir de inserção gradual, foram realizados convites nas reuniões virtuais mensais da CT de Assistência Social, bem como no grupo virtual de *WhatsApp*, em que foi socializado um formulário (*Google Forms*) para que os profissionais interessados em conceder a entrevista pudessem preencher dados iniciais, como o município de atuação, vínculo empregatício, nível de proteção em que atua no interior da PAS e a melhor forma de contato e ferramenta para realização da entrevista – para além do *Google Meet*, o *Skype*, *Microsoft Teams*, dentre outros, de modo a facilitar a participação. Não obstante os doze retornos via formulário sinalizando o interesse em contribuir, nos momentos em que foram feitos os contatos para agendamento de entrevista e socialização das questões norteadoras, houve a não devolutiva/resposta para o devido agendamento. À primeira vista, percebeu-se que o contexto político do momento – em que as eleições de 2022 suscitaram debates acalorados no interior da categoria e, inclusive, na própria CT – poderia ser um dos determinantes para o receio em participar da pesquisa e fornecer as entrevistas, especialmente diante do teor das perguntas, que eventualmente abordavam as percepções e entendimentos acerca da conjuntura socioeconômica e política vivenciada no país.

Diante destes entraves, para dar continuidade e manter o instrumento de coleta de dados inicialmente definido, haja vista a compreensão de que a realização de entrevistas permitiria maior proximidade com a realidade dos profissionais assistentes sociais do SUAS em distintos municípios paranaenses, optou-se por utilizar o tipo de amostragem conhecido como *snowball*, em tradução livre, “bola de neve.” Este

procedimento, conforme Vinuto (2014), utiliza-se de cadeias de referência, em que o ponto de partida é alcançar “informantes-chaves”, chamados de “sementes”, com o objetivo de localizar sujeitos de acordo com o perfil necessário para a pesquisa em andamento e sondar participantes possíveis, e assim sucessivamente. A autora sinaliza que este procedimento é útil quando os sujeitos de pesquisa são de difícil acesso ou caso as perguntas propostas tratem de temas sensíveis.

Assim, foram convidados profissionais próximos à pesquisadora e orientadora, e, posteriormente, solicitado que socializassem a intenção de pesquisa com outros profissionais possivelmente interessados em participar, principalmente via grupos de *WhatsApp*. A intenção foi entrevistar assistentes sociais que trabalham em municípios de diferentes portes populacionais e em diferentes níveis de proteção da Política de Assistência Social. A partir da primeira profissional convidada e da solicitação de divulgação da proposta da pesquisa, dez profissionais responderam o *Google Forms* e dentre estes, foram selecionados cinco assistentes sociais para a realização das entrevistas – alguns dos retornos foram de profissionais de outras políticas, já aposentados ou que trabalham em diferentes estados brasileiros. Através da coleta preliminar via formulário foi possível sumarizar o seguinte perfil:

Quadro 1 – Perfil das assistentes sociais entrevistadas.

	IDADE	ANO DE GRADUAÇÃO	TEMPO EM QUE ATUA NA POLÍTICA	NÍVEL DE PROTEÇÃO/SETOR	VÍNCULO EMPREGATÍCIO	MUNICÍPIO EM QUE ATUA/POPULAÇÃO ESTIMADA (2021) ⁸
ASSISTENTE SOCIAL 1	46	2009	13 anos	Proteção Social Básica	Estatutário	Grande porte – 116.852 habitantes
ASSISTENTE SOCIAL 2	48	2003	19 anos	Proteção Social Especial – Alta Complexidade	Estatutário	Grande porte – 249.277 habitantes
ASSISTENTE SOCIAL 3	46	2009	12 anos	Gestão Municipal da Política de Assistência Social	Comissionado	Pequeno Porte I – 3.424 habitantes
ASSISTENTE SOCIAL 4	39	2007	15 anos	Proteção Social Básica	Estatutário	Pequeno Porte II – 47.840 habitantes
ASSISTENTE SOCIAL 5	42	2010	11 anos	Proteção Social Especial – Média Complexidade	Estatutário	Pequeno Porte II – 47.840 habitantes

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de campo.

⁸ Os dados acerca da estimativa de população dos municípios de 2021 foram retirados do IBGE Cidades, disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>

Para o trato dos dados coletados, utilizou-se a Análise Temática, método de análise qualitativa que se propõe a identificar, analisar, interpretar e selecionar temas a partir do banco de dados disposto (Souza, L., 2019). Busca-se, no interior deste, padrões de significados relevantes para a pesquisa, desde o momento da coleta. Deste modo, “[...] a análise envolve um vaivém constante entre o banco de dados, os trechos codificados e a análise dos dados que se está produzindo a partir destes trechos. O processo termina com o relatório dos padrões (temas) nos dados.” (Souza, L., 2019, p. 59).

Conforme a autora, o processo da Análise Temática tem seu pontapé no início da procura por padrões e temas nos dados disponíveis à pesquisa, podendo começar, inclusive, ainda na fase da coleta, nos momentos de condução das entrevistas. A análise através deste procedimento demanda revisitas constantes ao banco de dados do pesquisador. Assim, elencam-se algumas fases primordiais ao processo de codificação e seleção de padrões: i) a anotação e registro contínuos, ao passo em que a escrita é tida como parte da análise, especialmente de possíveis esquemas de codificação. Trata-se de um procedimento em que a construção é ininterrupta; ii) revisão constante da literatura. Para a pesquisa em tela, considera-se que o contato prévio com o referencial teórico impulsiona uma análise mais minuciosa dos dados.

Acerca dos temas, Souza, L. (2019, p. 59), sinaliza que “[...] um tema capta algo relevante sobre os dados em relação à pergunta de pesquisa. Ademais, o tema representa certo nível de significado padronizado identificado no banco de dados.” A definição dos temas para a análise depende da avaliação flexível do pesquisador, embora seja imprescindível que a consistência seja mantida para a determinação dos eixos significativos – que, por sua vez, não são meramente definidos quantitativamente.

A autora enumera as possíveis etapas da Análise Temática: i) familiarização com os dados; ii) construção dos códigos iniciais; iii) busca pelos temas/eixos; iv) revisão dos temas/eixos; v) definição e nomeação dos temas/eixos, e vi) produção do relatório.

Para a pesquisa em tela, optou-se pela realização de cinco entrevistas semiestruturadas. Seu processo de análise demanda constante leitura e releitura, fator que na interpretação da autora justifica o fato de pesquisas qualitativas trabalharem com amostras pequenas.

É de vital importância que o pesquisador realize uma imersão nos

dados para familiarização com seus conteúdos em profundidade e amplitude. Essa imersão significa leituras repetidas dos dados. Mais que isso, trata-se de uma leitura realizada de forma ativa, ou seja, que busca por significados, padrões [...]. Como saber que a Fase 1 foi cumprida? É preciso ter firmeza de que houve uma familiarização com os dados, acompanhada de uma lista rascunhada de ideias sobre o que sugerem os dados e o que há de interessante sobre eles (Souza, L., 2019, p. 56-57).

Minayo (2010, p. 317) argumenta que a análise temática corresponde à descoberta de núcleos de sentido que fazem parte de determinada comunicação, na medida em que sua presença regular revela algo diante do objeto da análise. A partir da exploração do banco de dados disposto, busca-se, através de operação classificatória e categorização, “[...] encontrar categorias que são expressões ou palavras significativas em função das quais o conteúdo de uma fala será organizado.”

Isto posto, o quarto capítulo, “A disputa entre projetos no âmbito da Política de Assistência Social: desdobramentos no exercício profissional de assistentes sociais paranaenses” traz a análise das entrevistas semiestruturadas a partir de três eixos temáticos:

i) *restrições orçamentárias no âmbito da Política de Assistência Social: serviços socioassistenciais à míngua*: em que a análise se volta para a percepção de que restrições orçamentárias se sobressaem no interior da PAS e inviabilizam ações de diferentes ordens, em particular, as que dizem respeito aos serviços socioassistenciais, de modo a limitar a execução de determinadas ações diante da ausência de recursos incompatíveis. Percebe-se que se intensifica a intrínseca relação entre a precarização de serviços socioassistenciais e a primazia de ações pontuais e espontâneas.

ii) *exercício profissional e persistência de paradigmas assistencialistas e clientelistas no interior da Política de Assistência Social*: este, por sua vez, centra a análise nos elementos levantados pelas profissionais entrevistadas que evidenciam a continuidade da natureza conservadora e assistencialista da política, o que manifesta o contínuo embate entre distintos paradigmas no interior da PAS: o de seu reconhecimento legal enquanto política pública de direito *versus* a perspectiva tradicional de considerá-la área inespecífica e pulverizada, conformada por ações clientelistas orientadas por interesses político-partidários.

iii) *exercício profissional de assistentes sociais na Política de Assistência Social pós-2016: deterioração das condições objetivas de trabalho, tensionamentos e disputa*

entre projetos: por fim, o último eixo propõe-se a refletir acerca das condições de trabalho no interior da política após 2016 e os possíveis reflexos desta conjuntura adversa no trabalho profissional das assistentes sociais entrevistadas.

A dissertação se encerra com as considerações finais, oportunidade em que foi sinalizada a percepção de que a intrínseca disputa entre paradigmas distintos no âmbito da PAS, em que concorre, de um lado, suas tradicionais características assistencialistas e seu lugar de *não política*, e de outro, seu caráter de política pública de direito, é acirrada e após 2016, pende em desfavor a este primeiro paradigma. Entretanto, através do diálogo com os profissionais, nota-se que as condições de trabalho constrangidas foram de ordem *objetiva*. Os dilemas pertinentes às condições subjetivas de trabalho no âmbito da PAS datam previamente a 2016.

CAPÍTULO 1 – PROTEÇÃO SOCIAL EM ESTADOS DEPENDENTES: ENTRE O FUNDO PÚBLICO E A DINÂMICA DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

Trazer à luz o referencial crítico latino-americano, em especial a Teoria Marxista da Dependência (TMD) que possui como um de seus principais expoentes Ruy Mauro Marini, faz parte da iniciativa de desvelar e identificar as particularidades sociais, políticas e econômicas que conformam as relações sociais e incidem de forma significativa na dinâmica das políticas sociais na região, na perspectiva de pensar o seu “chão histórico” a partir das especificidades do capitalismo dependente.

Parte-se do pressuposto de que as análises construídas a respeito da dependência latino-americana podem fornecer elementos explicativos e analíticos relevantes para a reflexão acerca das políticas sociais no continente, e em específico no Brasil, no sentido de posteriormente contribuir para elucidar o trabalho profissional dos assistentes sociais nestes espaços.

As formulações acerca do capitalismo dependente na América Latina trazem análises primordiais que elucidam características que o Estado assume nestas formações sociais; da superexploração da força de trabalho que impera na região; da contínua transferência de valor para as economias centrais, dentre outros aspectos que indicam percursos para a problematização acerca da dinâmica das políticas sociais – e neste estudo, em particular, a Política de Assistência Social.

Sinaliza-se especialmente os elementos que se referem às condições de vida da classe trabalhadora e suas requisições por políticas sociais, a conformação (e expropriação) do fundo público que ganha contornos peculiares em países periféricos e que será disputado entre as classes sociais, bem como, o próprio perfil destas políticas, haja vista sua intrínseca relação com o Estado dependente, que nos termos de Souza, C. (2016, p. 51), trata-se de “um Estado estruturalmente cindido, estrangido pela transferência de valor, pela corrosão dos interesses dominantes internos e pela dominação imperialista externa.”

À vista disso, considera-se importante iniciar o capítulo discorrendo brevemente acerca das condições que circunscrevem o capitalismo dependente na América Latina, para em seguida apontar as particularidades que o Estado assume nestes países, e em consequência, a configuração da dinâmica das políticas sociais nesta realidade específica, enfatizando a experiência brasileira.

1.1 CAPITALISMO NA AMÉRICA LATINA SOB A PERSPECTIVA DA TEORIA MARXISTA DA DEPENDÊNCIA (TMD)

Ao discorrer sobre o mérito da TMD como vertente do pensamento crítico, Luce (2018, p. 9) avalia que esta pode elucidar de forma mais consistente distintas ocorrências visualizadas na América Latina que atestam as condições precárias de vida da classe trabalhadora na região,

como o fato de a maioria das pessoas vivendo em favelas concentrarem-se em lugares do mundo como a América Latina; ou o fato de um país como o Brasil constar no rol das dez maiores economias em termos de PIB, mas apresentar indicadores sociais entre a septuagésima e octogésima posições no índice de desenvolvimento humano das Nações Unidas; ou, ainda, a tendência histórica de países como os latino-americanos registrarem, de maneira estrutural, jornadas de trabalho mais extensas e níveis salariais mais baixos em comparação com as economias dominantes, configurando um regime de superexploração brutal.

O autor localiza o surgimento da teoria entre as décadas 1960 e 1970 no ápice da luta de classes no continente e atribui a ela a capacidade de unificar a teoria do valor de Marx à teoria marxista do imperialismo, originando categorias específicas, responsáveis por explicar os processos e tendências particulares da América Latina, inserida na totalidade integrada e diferenciada do capitalismo mundial que serão aqui abordadas de forma sucinta, no esforço de examinar a dinâmica das políticas sociais brasileiras.

Enquanto um dos principais interlocutores da TMD, Ruy Mauro Marini buscou a construção de uma teoria que analisasse a dependência latino-americana sem cair nos desvios comumente presentes em tentativas anteriores – resultados de uma dificuldade real em interpretar as peculiaridades da economia latino-americana, por vezes considerada como uma deformação, ou um “pré-capitalismo”. Marini (2000) elabora formulações acerca do funcionamento do capitalismo dependente, compreendendo-o em uma relação dialética entre seu subdesenvolvimento e desenvolvimento dos países de capitalismo central, indicando que esta condição dependente não é resultado unilateral da dinâmica interna dos países da América Latina.

Marini (2000) inicia sua exposição sinalizando que a economia latino-americana possui peculiaridades por vezes interpretadas como insuficiências, deformações ou como um sistema pré-capitalista, desconsiderando a natureza deste capitalismo: sua estrutura e funcionamento não se desenvolve da mesma maneira que as economias

centrais e avançadas, trata-se de um “*capitalismo sui generis*” que só pode ser explicado e compreendido à medida em que se articula nível nacional e internacional.

O desenvolvimento da América Latina é inseparável da dinâmica do capitalismo internacional. Enquanto colônia produtora de metais preciosos e gêneros alimentícios, inicialmente foi fundamental para a expansão do fluxo de mercadorias e do capital comercial e bancário europeu, possibilitando o incremento de seu sistema manufatureiro, e posteriormente, a grande indústria.

O surgimento da grande indústria inaugurada pela Revolução Industrial nos países europeus – com destaque para a Inglaterra – é simultâneo à independência política da América Latina no século XIX, que com todo o aparato administrativo e demográfico construído durante a fase colonial, oportuniza um conjunto de países que “passam a girar em torno da Inglaterra”: os países recém independentes iniciam uma articulação direta com esta metrópole europeia em função de seus interesses econômicos, e

passarão a produzir e importar bens primários, em troca de manufaturas de consumo e – quando a exportação supera suas importações – de dívidas. Até a metade do século XIX, as exportações latino-americanas estão estagnadas e a balança comercial latino-americana é deficitária; os empréstimos externos se destinam a sustentar a capacidade de importação. Ao aumentar as exportações e, sobretudo, a partir do momento em que o comércio exterior começa a produzir saldos positivos, o papel da dívida externa passa a ser o de transferir para a metrópole parte do excedente obtido na América Latina (Marini, 2000, 108).

O autor localiza neste determinado momento histórico a configuração da dependência latino-americana, diferenciando a situação colonial⁹ da situação de dependência, apesar da relação de continuidade entre ambas. Conforme Luce (2018), as nações latino-americanas emancipadas do colonialismo europeu, neste momento, passam a se vincular ao mercado mundial assentadas em diferentes fundamentos¹⁰ –

⁹ É válido destacar a ênfase em distinguir a situação de dependência da situação colonial, como se a primeira fosse continuidade da última e capaz de definir sua essência. Marini (2000, p. 110) apreende a originalidade da situação de dependência e argumenta ser necessário “discernir o momento em que a originalidade implica uma mudança de qualidade”.

¹⁰ Luce (2018, p.88-89) atenta para o fato de que o formato da produção capitalista visualizado na América Latina é oriundo da dilatação da circulação do capitalismo dominante, “[...] em um processo dialético em que o externo internalizou-se para logo se exteriorizar, isto é, desdobrar-se em novas tendências objetivas. Essa foi a maneira como se deu o processo histórico de desenvolvimento do capitalismo na região, como parte do desenvolvimento do subdesenvolvimento.” É a partir da inserção da região na divisão internacional do trabalho que se configura, de fato, a dependência, que Marini (2000, p.109) compreende enquanto uma relação de subordinação entre países formalmente independentes, “[...] em cujo âmbito as relações de produção das nações subordinadas são

na dependência.

É neste pós-independência política da América Latina que o autor identifica que sua relação com os países centrais passa a integrar uma estrutura determinada – a divisão internacional do trabalho –, elemento que incidirá posteriormente no desenvolvimento do continente. Marini (2000, p. 109) localiza aqui a dependência¹¹, entendendo-a enquanto

relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo âmbito as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. O fruto da dependência só pode assim significar mais dependência e sua liquidação supõe necessariamente a supressão das relações de produção que ela supõe.

Desta forma, não obstante o papel fundamental da América Latina enquanto colônia na formação do modo de produção vigente, o autor considera que é neste período de consolidação da grande indústria e da divisão internacional do trabalho que a integração à economia mundial procede totalmente. Argumenta que a grande indústria não teria progredido sem a participação efetiva dos países dependentes e sua massiva disponibilidade de bens agrícolas, aspecto tomado como crucial – embora não único – para o aprofundamento da divisão do trabalho e a consequente especialização dos países industriais como produtores mundiais de manufaturas. À exportação de bens agrícolas, em seguida, é agregada a exportação de matérias-primas industriais, o que facilitou o crescimento quantitativo das economias centrais, resultando na acumulação em função da expansão da capacidade produtiva, em detrimento da mera exploração do trabalhador. Todavia, esta possibilidade torna-se concreta somente diante de uma maior exploração do trabalhador latino-americano (Marini, 2000).

É desta forma que Luce (2018, p. 209) caracteriza a dependência enquanto uma “relação social na imbricação da economia mundial com as formações

modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência.”

¹¹ Em nota prévia a suas elaborações acerca do que de fato é a dependência, Luce (2018) enfatiza o que ela *não é*: não se constitui enquanto sinônimo de estagnacionismo, em que as economias dependentes estariam condenadas a um baixo crescimento, pelo contrário, a acumulação capitalista de fato segue ocorrendo, contudo, a partir de determinadas condições que, “para mais desenvolvimento capitalista, mais dependência”. A categoria também não é mera dependência externa, não sendo resultado simples de fatores e influências externas ou sintetizada em relações internacionais de poder, haja vista que relações internas vinculadas ao capitalismo mundial reproduzem determinada estrutura econômica-social cujo a dinâmica é marcada pela dominação imperialista. Deste modo, a dependência também não configura um modo de produção distinto, mas sim “tendências específicas que o modo de produção capitalista enquanto economia mundial assume no complexo de complexos que é a realidade objetiva.” (Luce, 2018, p. 200), de modo que também não é *insuficiência* de capitalismo.

econômico-sociais¹²”, configurando um modo particular de produção e acumulação capitalista nos países latino-americanos, bem como suas respectivas sociedades, determinando seu desenvolvimento e seu formato singular no contexto mundial.

A configuração dependente, assim, implica em leis tendenciais específicas – não desvinculadas das leis gerais do capitalismo, mas que exprimem relações em um nível de complexidade particular e assumem especificidades próprias que as acentua até o limite e conformam os índices de desigualdade social exorbitantes da América Latina; a concentração das populações em periferias; o controle monopolista das tecnologias, dentre outros. Considera-se que as leis gerais do capitalismo agudizadas determinam leis específicas próprias ao capitalismo dependente¹³.

[...] a maneira como se agudizam, no capitalismo dependente, as contradições inerentes ao ciclo do capital; a exasperação do caráter explorador do sistema, que o leva a configurar um regime de superexploração do trabalho; os obstáculos criados para a passagem da mais-valia extraordinária à mais-valia relativa e seus efeitos perturbadores na formação da taxa média de lucro; o conseguinte extremamento dos processos de concentração e centralização do capital – isto é o que constitui a essência da dependência. (Marini, 1974 *apud* Luce, 2018, p. 228)

É a partir desta compreensão que são identificadas enquanto leis tendenciais da dependência *a transferência de valor como intercâmbio desigual, a superexploração da força de trabalho e a cisão no ciclo do capital*, brevemente apresentadas a seguir, na busca de contextualizar as políticas sociais brasileiras.

Marini (2000) enfatiza a análise das condições internas de produção da América Latina que explicitam as leis tendenciais da dependência. Em princípio, constata que o intercâmbio de mercadorias entre nações distintas deveria expressar uma troca entre equivalentes, no entanto, na realidade é possível visualizar

¹² Categoria que compreende “a mediação entre o modo de produção e as determinações recíprocas entre forças produtivas e relações de produção, com as relações de classe correspondentes, em uma dada formação histórico-concreta” cunhada por Marx, que com a teoria do imperialismo de Lenin ganha novas proporções e passa a incluir também as configurações do Estado nas diferentes formações. Deste modo, passa a ser entendida como “a síntese de determinações que abarcam as forças produtivas, as relações de produção, as relações de classe resultantes e a configuração do poder estatal, como expressão histórico-concreta do desenvolvimento desigual do modo de produção capitalistas enquanto economia mundial” (Luce, 2018, p. 211-212).

¹³ É notável a ilustração de Luce (2018, p. 227) para explicitar este fenômeno e auxiliar sua compreensão: “[...] podemos tomar emprestada uma representação da matemática, a teoria dos conjuntos, e pensar um subconjunto “b”, *leis gerais do capitalismo*; e outro subconjunto “c” *leis próprias do capitalismo dependente* – este último contido no interior do primeiro e ambos contidos num conjunto maior “a”, *lei do valor*. As leis próprias ao capitalismo dependente guardam relação com as leis gerais e estão inscritas numa mesma totalidade maior. Entretanto, elas possuem sua *diferentia specifica* como resultado de determinações histórico-sociais particulares”.

mecanismos que possibilitam transferências de valor que infringem esta lei de intercâmbio.

Luce (2018, p. 30-31) ao analisar as categorias discutidas por Ruy Mauro Marini, salienta a existência de duas realidades distintas, mas estreitamente vinculadas no âmbito do capitalismo mundial, que externam simultaneamente duas realidades “[...] contraditoriamente integradas de formações econômico-sociais, as quais influem e se veem afetadas de modo diferenciado na totalidade que é a economia mundial.” Em linhas gerais, Marini (2000) identifica uma constante e massiva *transferência de valor como intercâmbio desigual*¹⁴ da periferia para o centro no cerne desta dinâmica. Ancorado neste ponto nodal da dialética da dependência latino-americana, Luce (2018, p. 51) resgata as expressões desta transferência entre os países centrais e periféricos:

i) a deterioração dos termos de intercâmbio; ii) o serviço da dívida (remessa de juros); iii) as remessas de lucros, *royalties* e dividendos; iv) a apropriação de renda diferencial e de renda absoluta de monopólio sobre os recursos naturais. As manifestações fenomênicas recém-referidas abarcam diferentes traços da dependência (comercial, financeira e tecnológica), expressando o intercâmbio desigual de não-equivalentes na divisão internacional do trabalho.

São estes diferentes mecanismos de transferência de valor¹⁵, sejam eles sustentados no âmbito da produtividade, ou no monopólio da produção, que levam às economias dependentes a buscarem mecanismos de compensação. Marini (2000) localiza-os no interior da produção, através da *superexploração do trabalho*, seja por via do aumento de sua intensidade, prolongação de sua jornada ou a combinação de ambas, *em que se remunera o trabalho abaixo de seu valor*. O autor retira desta conclusão que os países dependentes – e desfavorecidos por este processo – procuram neutralizar a perda de renda oriunda do comércio internacional na superexploração da força de trabalho, e não na correção da assimetria entre os preços e o valor das mercadorias que exporta. Portanto,

Chegamos assim a um ponto em que já não nos basta seguir manejando simplesmente a noção de intercâmbio entre nações, mas devemos encarar o fato de que, no âmbito desse intercâmbio, a

¹⁴ Luce (2018, p.25-48) expõe a *essência* desta categoria, indicando que esta não deve se confundir com as formas como esta se expressa no movimento concreto do capitalismo mundial, foco do debate.

¹⁵ Maior atenção será atribuída a forma de transferência de valor via serviço da dívida no próximo tópico, na medida em que se considera de suma relevância pensar este aspecto para tecer reflexões acerca da dinâmica das políticas sociais no Brasil e sua relação intrínseca com a conformação do fundo público, que ganha contornos distintos em um país que transfere massivamente recursos públicos para o capital.

apropriação de uma mais-valia que se gera mediante a exploração do trabalho no interior de cada nação. Sob este ângulo, a transferência de valor é uma transferência de mais-valia, que se apresenta, do ponto de vista do capitalista que opera na nação desfavorecida, como uma baixa da taxa de mais-valia e em consequência, incrementar a taxa de mais-valia e a taxa de lucro nos países industriais implicou para ela efeitos rigorosamente opostos. E o que aparecia como um mecanismo de compensação a nível do mercado é de fato um mecanismo que opera a nível da produção interna. (Marini, 2000, p. 122-123)

Os mecanismos identificados levam Marini (2000) a sustentar que se configura um modo de produção alicerçado na maior exploração do trabalhador e não no desenvolvimento de sua capacidade produtiva, aspecto que corresponde ao baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas na América Latina e com as atividades realizadas na região¹⁶.

Deste modo, a peculiaridade fundamental assinalada nesta relação de produção é a negação das condições necessárias para reposição do desgaste da força de trabalho dos trabalhadores, ocasionando em seu desgaste prematuro e na impossibilidade de consumir o necessário para conservá-la. Luce (2018) sinaliza para a violação do fundo de consumo e do fundo de vida da força¹⁷ de trabalho que ocorre a partir desta superexploração. Destaca, paralelamente, que a superexploração da força de trabalho pode ser verificada nas economias dominantes em determinadas conjunturas em tempos de crise, entretanto, nos países dependentes, aparece como tendência estrutural utilizada pelas classes dominantes como forma de compensação diante das transferências de valor já mencionadas.

¹⁶ O autor argumenta que em nações cuja a indústria extrativa e a agricultura são as atividades econômicas centrais, o aumento de trabalho é “menos sensível” na medida em que é possível expandir a extração e riqueza sem necessariamente investir em capital adicional: “[...] nestas circunstâncias a atividade produtiva se baseia sobretudo no uso extensivo e intensivo da força de trabalho: isto permite diminuir a composição-valor do capital, o que, agregado à intensificação do grau de exploração do trabalho, faz com que se elevem simultaneamente as taxas de mais-valia e de lucro.” (Marini, 2000, p. 125-126).

¹⁷ Luce (2018, p. 158-159) discorre sobre a violação do fundo de consumo e fundo de vida da classe trabalhadora na América Latina a partir da superexploração de sua força de trabalho: “Como substância do valor, a força de trabalho possui um valor de uso, com tempo de vida útil e cuja reprodução, materializando objetivações desse tempo de vida útil, pode se desdobrar de distintas maneiras. Estas variam conforme ocorra o consumo da força de trabalho no processo de trabalho (seu desgaste) e a reposição ou não desse mesmo desgaste. O consumo individual do trabalhador na satisfação de necessidades mediante o acesso a valores de uso necessários, bem como o seu repouso, cumpre uma função direta para a restauração de suas energias físico-psíquicas. [...] *Fundo de consumo* e *fundo de vida* expressam, dialeticamente, a transubstanciação do *valor diário* e do *valor total*. Uma insuficiência de consumo provocada pelo rebaixamento do pagamento da força de trabalho influi negativamente sobre o fundo de vida. E os ataques atentando contra o fundo de vida obrigam ao aumento dos meios de subsistência para restaurá-lo, mas somente até um limite, a partir do qual o desgaste físico-psíquico só poderá ser regenerado mediante repouso, não bastando mais compensá-lo com o incremento de valores de uso acessado.”

Outro elemento trabalhado por Marini (2000, p. 131) no esforço de elucidar as particularidades latino-americanas se refere ao modo de circulação, partindo da hipótese de que ao ser convertida em centro produtor de capital, a América Latina concebe seu modo de circulação específico, “que não pode ser o mesmo que foi engendrado pelo capitalismo industrial e deu lugar à dependência.”

A contradição central identificada pelo autor – em que a América Latina sustenta a acumulação mediante uma superexploração do trabalhador – tem por *base real* as conexões que agregam esta economia com as centrais, estando esta primeira de prontidão para atender a circulação capitalista, levando Marini (2000) a sinalizar que a produção latino-americana não depende da *capacidade interna de consumo*, portanto, há a separação entre os dois momentos elementares do ciclo do capital¹⁸: a produção e circulação de mercadorias. Este movimento presente nesta economia dependente, conforme o autor, faz com que a contradição intrínseca à produção capitalista de forma geral – capital X trabalho – se apresente de maneira peculiar.

Sucintamente, a circulação é separada da produção e ocorre no mercado externo, redundando no fato de que o consumo individual do trabalhador latino-americano não interfere na realização do produto. Luce (2018) caracteriza esta lei tendencial como um divórcio entre a estrutura produtiva e as necessidades gerais das massas, aspecto que recai sobre a classe trabalhadora de forma intensa, haja vista que em contraposição à consolidação de um mercado interno na Europa, o mercado da América Latina surge em função das necessidades externas, em que “fabricou-se fabricantes”.

Por conseguinte, a tendência é a de explorar o máximo possível de sua força de trabalho sem a necessidade de repor e/ou criar circunstâncias para sua reposição¹⁹, aspectos que persistiram durante o ingresso do continente na industrialização, tendo-se em consideração que estes elementos são sua base fundante. Ademais, acerca do processo de industrialização, o autor pondera que não houve a conformação de uma real economia industrial no continente que engendrasses mudança qualitativa em seu desenvolvimento econômico: esta seguiu sendo atividade

¹⁸ A contradição entre produção e consumo, bem como entre produção e circulação, inerentes ao capitalismo, são agudizadas na realidade dependente.

¹⁹ Marini (2000) sinaliza que a possibilidade de substituir a mão de obra desgastada por “novos braços” no processo produtivo é dramatizada na América Latina diante da existência de mão de obra reserva desde os primórdios da incorporação da região à acumulação mundial, como os indígenas e imigrantes europeus. Por consequência, foi possível comprimir livremente o consumo individual da classe trabalhadora e agudizar sua exploração.

subordinada aos países centrais. Desta forma,

A economia exportadora é, então, algo mais que o produto de uma economia internacional fundada na especialização produtiva: é uma formação social baseada no modo capitalista de produção, que acentua até o limite as contradições que lhe são próprias. Ao fazê-lo, configura de maneira específica as relações de exploração em que se baseia e cria um ciclo de capital que tende a reproduzir em escala ampliada a dependência em que se encontra frente à economia internacional. (Marini, 2000, p. 134)

Em vista disso, é possível sinalizar que estas leis específicas que regem o capitalismo dependente, reiteram de modo estrutural e tendencial, nos termos de Luce (2018): exploração ampliada; frágeis soberanias e democracias restritas – no que se refere às formações estatais destes países –, além da necessidade de transformação da realidade do continente e das condições para tal obterem contornos particulares.

1.1.1 O “*capitalismo selvagem*” na Ótica de Florestan Fernandes

Sob outra ótica, Florestan Fernandes (1976) ao discorrer acerca da relação entre transformação capitalista e dominação burguesa²⁰, traz à tona elementos relevantes que corroboram com o objetivo de identificar particularidades no capitalismo latino-americano e, logo, contribui com as reflexões que buscam analisar o padrão das políticas sociais na região.

Nos termos do autor, a democracia burguesa é redefinida e restrita às classes dominantes qualificadas para exercer a dominação burguesa. A dominação em economias dependentes requerida e necessária é também determinada pelo que Fernandes (1976) nomeia de apropriação dual do excedente econômico – tanto pela

²⁰Fernandes (1976) argumenta que não é possível a existência de somente um modelo democrático-burguês de transformação capitalista diante da inter-relação entre aspectos econômicos, socioculturais e políticos e extraeconômicos da condição histórico-social de diferentes países. Embora não seja escopo do presente trabalho, vale sinalizar brevemente que o autor busca ressaltar as particularidades da Revolução Burguesa em países periféricos de economia capitalista dependente, na defesa de que estas apresentam diferenças com relação aos “casos clássicos” de países centrais como a Inglaterra ou a França. Embora não seja foco de atenção estrito como esta revolução ocorre, acredita-se que as formulações de Fernandes (1976) a respeito desta relação, e, principalmente, a respeito das características da dominação burguesa nas formações sociais dependentes, como é o caso do Brasil, fornecem pistas e elementos para reflexão acerca do Estado brasileiro e, por consequência, do perfil de proteção social que se delineia no país. Em linhas gerais, são identificadas “uniformidades fundamentais” entre os casos clássicos de transformação capitalista e a periferia, que caracterizam traços estruturais e dinâmicos fundamentais. Contudo, nos termos do autor, não são estas uniformidades que fornecem explicação a respeito da relação entre transformação capitalista e dominação burguesa nas economias dependentes, mas sim as diferenças essenciais encontradas nestas realidades, responsáveis por determinar este processo em condições econômicas e histórico-sociais particulares.

elite nacional quanto estrangeira –; que pressiona o padrão dependente e subdesenvolvido de desenvolvimento capitalista, intensificando esta dominação. Singularizada pela concentração acentuada de riqueza; expropriação pelos países centrais do excedente econômico nacional; e permanência de maneiras pré e/ou subcapitalistas de trabalho, além da contração severa do valor do trabalho assalariado, “[...] sobrecarregam e ingurgitam as funções especificamente políticas da dominação burguesa (quer em sentido auto defensivo, quer numa direção puramente repressiva). (Fernandes, 1976, p. 293). Estes fatores levam o autor a concluir que a efetividade do capitalismo dependente frequentemente ocorre no terreno político e é um *capitalismo selvagem e difícil*.

As elites nacionais, assim, possuem poder econômico, social e político concentrado, controlam a maquinaria do Estado nacional, além de terem apoio externo para a modernização dos meios de socialização, opressão, cooptação e repressão intrínsecos à dominação burguesa, o que coloca entraves aos deslocamentos políticos cujas tentativas são realizadas dentro da ordem. Fernandes (1976) considera quase irrealizável a utilização do espaço político garantido legalmente para o acirramento das contraposições de classe – que recrudescem nestas formações sociais. Deste modo,

Isto nos coloca, certamente, diante do poder burguês em sua manifestação histórica mais extrema, brutal e reveladora, a qual se tornou possível e necessária graças ao seu estado de paroxismo político. Um poder que se impõe sem reboços de cima para baixo, recorrendo a quaisquer meios para prevalecer, erigindo-se a si mesmo em fonte de sua própria legitimidade e convertendo, por fim, o Estado nacional e democrático em instrumento puro e simples de uma ditadura de classe preventiva. Gostemos ou não, essa é a realidade que nos cabe observar e diante dela não nos é lícito qualquer ilusão. (Fernandes, 1976, p. 297).

Este formato de dominação determina o modo de funcionamento do “capitalismo possível” na periferia, que configura os extremos visíveis: riqueza para pouquíssimos, de um lado, e miséria para a maioria, de outro. Dentre as três funções fundamentais deste modo de dominação mencionadas por Fernandes (1976) – vale indicar brevemente as duas primeiras: preservação e fortalecimento das condições em que ela se mantém e ampliação da incorporação da economia brasileira ao mercado mundial –, interessa destacar a função de conservar o controle direto e indireto do Estado nas mãos da classe dominante, na busca de dissipar a linha tênue que distingue o poder político estatal e a dominação burguesa em si e garantir, em

nível nacional, sua base institucional de auto irradiação, autoafirmação e autodefesa. Neste contexto, o reformismo burguês e o movimento democrático-burguês são inibidos e requisições como a valorização do trabalho e dos trabalhadores, dentre outras, são limitadas.

O Estado nacional é transformado no cerne do poder de decisão e atuação das elites nacionais, utilizado por estas como base de ação estratégica de seu poder, sua maquinaria e seus recursos para efetivar o que não consegue no âmbito privado. Conforme Fernandes (1976), estes elementos situam o Estado como central na existência da dominação burguesa no Brasil.

Nesta realidade particular, os processos de igualitarismo e reformismo visualizados em outras economias são inibidos de forma pacífica ou violenta, ao passo que outras “impulsões societárias do tipo burguês” se erigem e se intensificam, como o racionalismo acumulador e expropriativo, o egoísmo e o despotismo de classe. Desta maneira,

O que importa é que as classes e os estratos de classe burgueses, portanto, não são só incapazes de sair da própria pele. A maneira pela qual funciona e cresce a versão brasileira da sociedade de classes impede: 1º) que eles possam estabelecer (mantidas as condições atuais) qualquer articulação flexível com as pressões dentro da ordem das classes operárias e das classes destituídas; 2º) que eles possam absorver (mantidas as condições atuais) as pressões contra a ordem dessas mesmas classes. A dominação burguesa e o poder burguês ficam, em consequência, estreitamente confinados aos interesses e aos meios de ação da classe burguesa. (Fernandes, 1976, p. 330-331)

Trata-se de uma sociedade severamente desigual cuja cidadania estabelece-se somente para alguns. As pressões possíveis nos limites do consenso burguês ocorrem somente de cima para baixo, e muitas vezes, têm de ser sujeitas ao controle institucional: asseguradas através de opressão e repressão do Estado nacional.

As reflexões suscitadas por Fernandes (1976) ratificam o questionamento inicial acerca das incidências destas particularidades no perfil da proteção social brasileira e convergem com a perspectiva inicialmente apresentada, assentada nas formulações de Ruy Mauro Marini (2000) acerca das condições específicas visualizadas no capitalismo dependente.

1.2 DISPUTA DO FUNDO PÚBLICO COMO EXPRESSÃO DA DEPENDÊNCIA LATINO-AMERICANA

Antes de esmiuçar a relação estreita entre o funcionamento das políticas

sociais com as características que a apropriação do fundo público apresenta em países dependentes, considera-se relevante sinalizar a expressão do serviço da dívida como transferência de valor²¹ a partir do exposto por Luce (2018).

O autor examina que o *problema da dívida* é, no século XXI, temática de suma importância na reflexão acerca da Economia Política para a esquerda latino-americana, na medida em que é um dos mecanismos mais evidentes da expropriação do trabalho e do fundo público na América Latina. Embora não seja fenômeno novo – já aparecendo na fase de formação do mercado mundial – o *sistema da dívida*²² ganha expressões e contornos na contemporaneidade e em dada realidade, ao passo que conforma uma das modalidades da *transferência de valor* das economias dependentes para as centrais e aparece desde o período de independência dos países latino-americanos, inicialmente a partir do endividamento para pagamento de indenização às antigas metrópoles. Os juros obtidos através dos empréstimos para a América Latina, à época, eram duas vezes superiores aos que eram resultado dos empréstimos para outras economias europeias, gerando capitais sobre acumulados para os países dominantes.

Ao analisar o histórico da *transferência de valor* via serviço da dívida²³, Luce (2018) chega a deduções fundamentais a respeito da temática. Em primeiro lugar,

²¹ Vale contextualizar brevemente as demais expressões da transferência de valor elencadas por Luce (2018). Acerca da deterioração dos termos de intercâmbio, o autor argumenta que esta aparece essencialmente na esfera comercial a partir da tendência visualizada de declínio nos preços das exportações brasileiras, ao passo que os preços das importações seguem estáveis historicamente, mesmo quando os termos de intercâmbio são favoráveis. A remessa de lucros, *royalties* e dividendos dizem respeito ao investimento externo que se apropria de riquezas superiores à real participação na criação de riquezas. Por sua vez, a apropriação de renda diferencial e de renda absoluta de monopólio acontece sobre os recursos naturais dos países dependentes.

²² A respeito da histórica presença da dívida no capitalismo, Luce (2018, p. 57-58) faz considerações fundamentais: “[...] a essência do *sistema da dívida* – a imbricação entre mercado de crédito e de títulos, a subjugação de países e povos inteiros ao imperativo da acumulação privada subordinada ao manejo de uma política fiscal e voltada para a remuneração dos capitalistas detentores dos títulos da dívida, expressando o vil poder do dinheiro – já se esboçava como um traço característico do capitalismo mundial no tempo em que Marx publicava o Livro I de *O capital*, [...] Já naquela época, ou seja, o período de formação do mercado mundial, fenômenos como: o do capital fictício – sob a duplicação do dinheiro em títulos, que representam direitos sobre o dinheiro, a conversão de dinheiro improdutivo em veículo da valorização financeira; o sistema internacional de crédito como um fim em si mesmo – um sistema de financiamento que não está necessariamente interessado no que irá financiar e sim na magnitude dos ganhos mediante valorização financeira; a imbricação entre a lógica da dívida e a política fiscal (arrecadação e gastos públicos), colocada a seu serviço; o sistema tributário como complemento ou a outra face do sistema de empréstimos; a reprodução ampliada deste sistema – o mecanismo que o perpetua e autorreproduz; a transformação dos bens e recursos públicos em capital e a consequente expropriação das massas para alimentá-lo etc. eram divisados por Marx como uma tendência estrutural no desdobramento do mercado mundial.”

²³ Verificar “Tabela 4 – Serviço da dívida. América Latina. Indicadores Seleccionados” em Luce (2018, p. 59-60).

verifica-se a constância desta forma de apropriação desde o século XIX, conformando uma tendência presente desde o período da independência política até os dias atuais. Concomitantemente, esta modalidade é a que mais transfere valor diante das outras, representando mais de 50% do total transferido. Esta expropriação de riquezas tem rebatimentos deletérios nas economias dependentes e em sua dinâmica interna, dado que resulta na canalização do fundo público para o capital internacional financeirizado e implica cortes orçamentários severos no âmbito das políticas sociais, em que “[...] há uma correlação inversamente proporcional entre o orçamento para o serviço da dívida e para áreas vitais como educação e saúde.” (Luce, 2018, p. 62).

Ao direcionar o foco à questão na contemporaneidade, Brettas (2017) sinaliza que a ofensiva neoliberal²⁴ acentua as relações de dependência ao passo que, as políticas de ajuste fiscal adotadas no período expandem a transferência de valor aos países centrais e os mecanismos de superexploração da força de trabalho. O sistema da dívida, mencionado anteriormente, ganha novos contornos na medida em que há a necessidade de Estados dependentes provarem ao capital internacional que poderiam arcar com as dívidas públicas adquiridas mesmo em momentos de crise. Um arcabouço jurídico-político²⁵ que potencializasse estas transferências via pagamento da dívida foi elaborado a fim de privilegiar estes compromissos em

²⁴ Ao analisar os efeitos do neoliberalismo no Estado de bem-estar, Laurell (2002) sinaliza que a crise econômica vivenciada mundialmente no fim dos anos 1970 é ponto de partida da ascensão de uma Nova Direita que, ideologicamente, propõe que a melhor estratégia para seu enfrentamento é via mercado, e, conseqüentemente, processos que impõem limitações à sua atuação surtiriam efeitos negativos na economia, liberdade e bem-estar da população. Simultaneamente, esta crise teria a intervenção estatal como principal motor, na medida em que a consideram antieconômica e antiprodutiva: responsável por intensificar a crise fiscal do Estado; desestimular o capital a investir; desincentivar o trabalhador a trabalhar; ser ineficaz e ineficiente, “[...] ineficaz porque tende ao monopólio econômico estatal e à tutela dos interesses particulares de grupos de produtores organizados, em vez de responder às demandas dos consumidores espalhados no mercado; e ineficiente por não conseguir eliminar a pobreza e, inclusive, piorá-la com a derrocada das formas tradicionais de proteção social, baseadas na família e na comunidade. E, para completar, imobilizou os pobres, tornando-os dependentes do paternalismo estatal. Em resumo, é uma violação à liberdade econômica, moral e política, que só o capitalismo liberal pode garantir.” (Laurell, 2002, p. 162). A partir destas premissas, a solução seria a reconstrução do mercado, da competição e do individualismo, ao restringir a ação do Estado, especialmente no que tange às ações referentes ao bem-estar social. A desregulamentação e a flexibilização de conquistas trabalhistas seriam necessárias também a fim de impulsionar a competitividade e o individualismo – que seriam possíveis ao desagregar grupos organizados, restringindo seus mecanismos de negociação de interesses e limitando seus direitos. Por fim, a noção de igualitarismo também deveria ser combatida ao passo em que a desigualdade é fator impulsor da competição e da iniciativa pessoal.

²⁵ Que inclui a atual DRU, antigo Fundo Social de Emergência de 1994; a exigência de superávit primário (oriunda de acordo com o FMI em 1998); e a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 (Brettas, 2017). Embora não analisado pela autora à época, é possível acrescentar também a EC n° 95 aprovada em 2016, que congelou por 20 anos as despesas discricionárias federais e segue impactando de modo severo o financiamento destinado às políticas sociais.

detrimento da destinação de recursos a outros fins – como as políticas sociais.

Atesta-se, assim, uma massiva transferência de recursos do fundo público²⁶ para o capital financeiro, que onera expressivamente a classe trabalhadora – como exemplo, tem-se o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro. Estas constatações negam os clamores liberais por um “Estado mínimo”,

Assim, como reivindicar a existência de um Estado mínimo quando os recursos do fundo público são cada vez mais chamados a contrarrestar a tendência decrescente da taxa de lucros? Como minimizar a força de um Estado capaz que engendrar todo um aparato institucional para garantir a lucratividade do capital portador de juros (e de outras frações do grande capital), recorrendo desde mudanças na regulamentação até o uso, se necessário, dos seus aparelhos coercitivos? (Brettas, 2017, p. 65)

Analisar a relação entre fundo público e políticas sociais na particularidade dos Estados dependentes da América Latina e, em especial no Brasil, requer compreendê-lo, conforme Behring (2021) enquanto categoria e *modo de ser do ser social*. Para tal, é necessário que seja localizado seu lugar estrutural no capitalismo, especialmente em um capitalismo em crise, que apesar de nunca ter precedido deste, explicita mudanças quantitativas e qualitativas na contemporaneidade, ao assumir tarefas em proporções mais intensas neste período.

Inicialmente, é primordial ressaltar que o Estado capitalista concretiza seus projetos e política via fundo público, portanto, sua compreensão possibilita a apreensão das contradições inerentes a este Estado – e neste estudo em particular, busca-se apreender estes elementos no interior dos Estados dependentes –, sua relação com as classes sociais e seus projetos societários respectivos (Behring, 2021).

Ao se debruçar sobre a temática, Salvador (2017) indica que o fundo público empreende funções de relevância na articulação das políticas sociais e em sua relação com a reprodução do capital enquanto um elemento estrutural deste sistema, o que por sua vez, envolve a capacidade de movimentação de recursos que o Estado possui para intervir na economia e nas políticas públicas. Sinaliza que uma das formas

²⁶ Ao tematizar o fundo público, Behring (2021) estabelece um debate crítico com outros autores de tradição marxista, a fim de definir o que o fundo público *não é*. Primeiramente, destaca que este não deve ser confundido com fundamentos setoriais de acordo com a constituição brasileira, que determina fundos específicos de gestão orçamentária, de natureza contábil e de gestão especial, como os fundos municipais/estaduais/federais de políticas sociais, pois sua natureza não se restringe ao orçamento público, embora incida nele. Dialoga criticamente também com a noção de fundo público apenas como categoria de excedente (caracterizado pelo antivalor). Para maior detalhamento, ver 4.1 *Fundo público: um debate teórico necessário* (Behring, 2021, p. 93-112).

prevalecentes de realização e formação deste é através do recolhimento de recursos da sociedade, portanto, ele é composto por parte do trabalho excedente transformado em lucros ou juros capturados pelo Estado para que este último desempenhe suas atividades (Salvador, 2017). Na busca por caracterizar o fundo público o autor destaca suas quatro funções principais na economia

a) o financiamento do investimento capitalista, por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária das empresas e de seus sócios; b) garantia de um conjunto de políticas sociais que asseguram direitos e permitem também a inserção de pessoas no mercado de consumo, independentemente da inserção no mercado de trabalho; c) assegura vultuosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura e nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas; d) assegura no âmbito do orçamento público a transferência na forma de juros e amortização da dívida pública para os detentores do Capital Portador de Juros(CPJ). (Salvador, 2017, p. 429)

Utiliza-se aqui o arcabouço fornecido por Behring (2021), ancorado na crítica da economia política marxiana, a fim de buscar sua breve caracterização. A autora destaca que sua formação ocorre via uma “pulsão compulsória” da mais-valia socialmente produzida (trabalho excedente transformado em juros, lucros e renda da terra), oriunda de contribuições, impostos e taxas, apropriadas pelo Estado e destinada para a execução de suas diversas funções, como já indicado por Salvador (2017).

Behring (2021) indica que o fundo público é partícipe na reprodução do capital, com destaque para os momentos de crise, em que sua atuação é proporcionalmente superior ao socorro ao capital em detrimento à sua participação na reprodução da força de trabalho – haja vista a restrição severa de investimento em políticas sociais. Um dos elementos centrais apresentados pela autora é o fato de que, na atualidade, cada vez mais este tem sido constituído por trabalho necessário, uma vez que a classe trabalhadora contribui fortemente, de forma direta e indireta, através do pagamento de impostos²⁷.

No que tange à participação do fundo público nas funções desempenhadas pelo Estado, infere-se que a política social se localiza em posição mais vulnerável do

²⁷ A autora acrescenta que a exploração da força de trabalho da classe trabalhadora é agregada pela exploração tributária, especialmente em espaços em que a luta de classes não logrou a definição de limites ao sistema tributário regressivo, o que, por consequência, implica na formação de um fundo público sustentado pela renda e consumo dos trabalhadores.

que outras – como a destinação para pagamento da dívida pública. Esta primeira tem se tornado maior alvo de restrições orçamentárias em um cenário de ajuste fiscal permanente, na medida em que “[...] vai sendo profundamente alterada para “caber” no orçamento público, ao lado dos processos de expropriação para que os trabalhadores aceitem ofertar sua força de trabalho em condições aviltantes.” (Behring, 2021, p. 121).

Estas disputas pelo fundo público ocorrem na esfera do orçamento estatal, que nos termos de Salvador (2012), é arena de luta política em que as classes sociais buscam introduzir seus interesses. O orçamento público é o que assegura a materialização das ações estatais, reflete suas prioridades e se traduz enquanto a parte mais aparente do fundo público, que na época de redação do texto de Salvador (2012), possuía $\frac{1}{4}$ de seu montante comprometido com o capital financeiro. Trata-se de uma peça não meramente técnica, mas imbuído de escolhas políticas e de classe, na medida em que

ele serve para orientar as negociações sobre quotas de sacrifício sobre os membros da sociedade no tocante ao financiamento do Estado e é utilizado como instrumento de controle e direcionamento dos gastos [...] são escolhas políticas, refletindo a correlação de forças sociais e políticas atuantes e que têm hegemonia na sociedade. Os gastos orçamentários definem a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas (Salvador, 2012, p. 4-5).

Logo, a análise de políticas sociais exige estudo acerca desta peça que extrapola sua organização e composição contábil e espelha relações de força e interesses atinentes na apropriação de recursos públicos e, sobretudo, na identificação de quem são os sujeitos onerados com o financiamento da máquina estatal – observa-se que na situação em tela, é a classe trabalhadora superexplorada, que em uma realidade como a da América Latina e, especificamente do Brasil, são os sujeitos majoritariamente responsáveis pela sustentação do orçamento público, via tributação sobre os salários e consumo²⁸.

²⁸ Salvador (2012) aborda também questões relevantes acerca do financiamento regressivo do orçamento público brasileiro, símbolo da concentração de renda acentuada e das desigualdades imperantes no país, ao passo em que o sistema tributário é instrumentalizado para sobrepesar os mais pobres e aliviar o ônus fiscal das elites nacionais. “A arrecadação tributária de 2009 alcançou 35,39% do PIB, isto é, R\$ 1,04 trilhão. A análise dos dados por base de incidência econômica dos tributos (consumo, patrimônio e renda) revela, que: a) do montante de R\$ 1,04 trilhão arrecadados, a maior parte dos tributos tem como base de incidência o consumo, totalizando R\$ 569,93 bilhões, equivalentes a 54,90% da arrecadação tributária das três esferas de governo; b) quando se agrega a tributação incidente sobre o consumo com aquelas imputadas sobre a renda dos trabalhadores, fica revelado que o Estado brasileiro é financiado pelos trabalhadores assalariados e pelas classes de menor poder aquisitivo que são responsáveis por 65,58% das receitas arrecadadas pela União, estados, Distrito

Resgatando o que já foi sinalizado, a transferência de valor é um dos mecanismos que operam nas periferias do capitalismo. Souza Filho (2016) indica que esta é a principal determinação que incide no fundo público destas nações, em função da necessidade de reparar os valores transferidos. O capital demanda a recuperação destas perdas, e as restauram através da superexploração da força de trabalho, mas também via recursos públicos. A presença do Estado é crucial na reparação desta transferência e no suporte ao processo industrial e à ampliação das relações capitalistas.

Embasado nestas particularidades das periferias capitalistas e nas formulações de Bresser-Pereira (1982) acerca do fundo público, Souza Filho (2016) elabora hipóteses acerca deste nos Estados dependentes. Em linhas gerais, as despesas com a acumulação no âmbito do Estado seriam fundamentais, uma vez que preços subsidiados para suportar a acumulação privada rebateriam nos lucros das empresas estatais. Deste modo, para proporcionar a reprodução da acumulação diante das perdas intrínsecas ao funcionamento do capitalismo latino-americano, o Estado dependente ressarcir estas perdas com recursos públicos.

Fariam parte da despesa do item bens de consumo social de luxo: gastos com infraestrutura urbana (pavimentação, iluminação e saneamento público como infraestrutura para a construção de moradias de luxo), para atendimento das demandas das altas camadas da burocracia pública e privada, da classe capitalista e da oligarquia agrária; construção da base para o desfrute dos bens de luxo (rodovias para usar os automóveis, aeroportos para facilitar as viagens turísticas...); e bens sociais que seriam destinados preferencial e prioritariamente a tais classes, em especial, a educação pública de qualidade. (Souza Filho, 2016. p. 192).

Em uma realidade em que o fundo público é utilizado para estruturalmente assegurar o processo de reprodução das relações de dependência através deste tipo de despesa acima referida, a destinação de recursos suficientes para o consumo social básico é cerceada²⁹. Observa-se, portanto, que embora as condições de vida

Federal e municípios; c) quando se compara os impostos e contribuições incidentes sobre os lucros dos bancos aos impostos e às contribuições calculadas sobre a renda dos trabalhadores observa-se que enquanto as entidades financeiras pagaram R\$ 22,64 bilhões em CSLL e IPRJ, os trabalhadores pagaram quase cinco vezes mais tributos diretos que os bancos (R\$ 110,86 bilhões); d) A carga tributária sobre patrimônio tem participação irrisória sobre o montante de tributos arrecadados, 3,72%, ou 1,23% do PIB". (Salvador, 2012, p. 7)

²⁹ Aqui, Souza Filho (2016, p. 193) sinaliza também uma questão referente as bases de arrecadação dos estados dependentes. Estas seriam "[...] tanto do ponto de vista do capital, quanto do trabalho. A restrição da base de arrecadação, do ponto de vista do capital, estrutura-se devido à necessidade de se complementar a compensação da transferência do valor, ocorrendo, portanto, a redução da

da classe trabalhadora na América Latina diante da dinâmica do capitalismo dependente – especialmente em decorrência de sua força de trabalho ser superexplorada – sejam estruturalmente deterioradas, *por este mesmo processo*, a destinação de recursos para subsidiar políticas sociais que poderiam amenizá-las e suprir algumas de suas necessidades concretas e imediatas é restringida visceralmente. Desta forma, o autor conclui que estes fatores configuram as determinações centrais que delineiam o esquema destas políticas nos países de capitalismo periférico, comumente precarizadas.

A necessidade de compensar as transferências de valor, comuns à dinâmica dependente, ocorre também via recursos públicos, reverberando na expropriação do fundo público – ao lado da superexploração da força de trabalho latino-americana. É de forma *estrutural* que os Estados dependentes se munem desta estratégia para arcar com as demandas do capital, em um ciclo vicioso e contínuo. As condições para que parte do fundo público seja viabilizado para investimento em políticas sociais são duramente afetadas nestas realidades.

Aqui, o que se busca explicitar é a dinâmica intrínseca do fundo público nas economias dependentes e, por consequência, o possível rebatimento destas condições nas políticas sociais latino-americanas – em especial no Brasil. Conforme o exposto, é possível inferir que a expropriação do fundo público possui conotações particulares nesta região, na medida em que este é utilizado historicamente para subsidiar o capital, e de forma contundente, o capital internacional, via transferências massivas de valor – que operam fundamentalmente via serviço da dívida. Assim, ao passo em que as precárias condições de vida de uma classe trabalhadora superexplorada são acentuadas, pelo mesmo processo, poucos recursos para investimento em políticas sociais universais e gratuitas são disponibilizados, reiterando as determinações estruturais que conformam o padrão de políticas sociais na América Latina (Souza Filho, 2021).

Através do enunciado é que torna-se concebível questionar se qual o padrão de políticas sociais vigente na América Latina – e, assim, no Brasil. Resgata-se, à

disponibilidade de mais valor para a constituição do fundo público. Do ponto de vista do trabalho, a restrição está relacionada à presença da superexploração; assim, a possibilidade de taxaço dos trabalhadores também é reduzida, já que a base salarial está aquém da necessidade de reprodução de sua força de trabalho.” Contudo, é válido mencionar que a arrecadação incide de forma muito mais intensa sobre a classe trabalhadora no Brasil, na medida em que a tributação regressiva impera de forma a recair sobre o consumo geral da população, e não sobre a renda e propriedade, ônus que recai de maneira desproporcional sobre os trabalhadores.

guisa de não perder de vista o objeto do capítulo, os questionamentos iniciais: qual o padrão de políticas sociais construído no Brasil – país de realidade dependente, cujo Estado conforma interesses locais e internacionais e assume características particulares que se põe enquanto entraves à materialização de direitos sociais e garantias universais, destinadas à uma classe trabalhadora superexplorada? De que maneira estes fatores, próprios das relações sociais e econômicas do capitalismo dependente, incidem no modo como se constituem as políticas sociais no Brasil? E como isto rebate na Política de Assistência Social e no trabalho desenvolvido em seu interior?

1.3 O PERFIL DO ESTADO BURGUEÊS DEPENDENTE: O PADRÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA

É consenso na literatura marxiana que a partir das últimas décadas do século XIX o capitalismo sofre extensas alterações em sua dinâmica e ordenamento econômico ao adentrar a era monopolista – e, por sua vez, transverte todo o funcionamento da sociedade burguesa ao reposicionar “[...] em patamar mais alto, o sistema totalizante de contradições que confere à ordem burguesa os seus traços basilares de exploração, alienação e transitoriedade histórica [...]” (Netto, 2011, p. 19).

Não obstante não ser escopo das reflexões aqui apresentadas trazer esmiuçadas as características que o capitalismo monopolista assume, é pertinente localizar o papel do Estado nesta fase e como este passa a assumir diferentes funções, e, dentre estas, as políticas sociais. Em suma, para ter êxito em seu propósito de maximização dos lucros, controle do mercado e redimensionar as problemáticas intrínsecas à acumulação capitalista, são exigidos mecanismos de intervenção extraeconômicos – é aqui que Netto (2011) situa o redimensionamento das funções estatais.

Em consonância com o autor, é de praxe o Estado intervir no processo econômico capitalista desde a ascensão da burguesia. Todavia, à entrada na fase dos monopólios o traço intervencionista do Estado se altera de maneira estrutural e não mais opera somente externamente à produção capitalista:

Na idade do monopólio, ademais da preservação das condições externas da produção capitalista, a intervenção estatal incide na organização e na dinâmica econômicas *desde dentro*, e de forma contínua e sistemática. Mais exatamente, no capitalismo monopolista,

as funções *políticas* do Estado imbricam-se organicamente com as suas funções *econômicas*. (Netto, 2011, p. 25, grifos no original)

Na medida em que o Estado é tomado pela lógica do capital monopolista percebe-se a intervenção estatal não somente no financiamento de seu aparelho, mas simultaneamente nas sequelas oriundas da exploração da força de trabalho da classe trabalhadora, na busca de sua preservação e controle contínuo. É neste âmbito que Netto (2011, p. 27) localiza a articulação entre funções econômicas e políticas do Estado burguês neste estágio, que para manter seu papel de comitê executivo deve angariar consenso via garantia de direitos civis e sociais e legitimar politicamente outros personagens sócio-políticos,

[...] quer pelas contradições de fundo do ordenamento capitalista da economia, quer pelas contradições intermonopolistas e entre os monopólios e o conjunto da sociedade, o Estado – como instância da política econômica do monopólio – é obrigado não só a assegurar continuamente reprodução e a manutenção da força de trabalho, ocupada e excedente, mas é compelido (e o faz mediante os sistemas de previdência e segurança social, principalmente) a regular a sua pertinência a níveis determinados de consumo e a sua disponibilidade para a ocupação sazonal, bem como a instrumentalizar mecanismos gerais que garantam a sua mobilização e alocação em função das necessidades e projetos do monopólio.

Em linhas gerais, é a partir deste cenário que se inaugura a possibilidade de que as expressões da questão social sejam objetos de intervenção estatal – em outras palavras, tornem-se escopo de políticas sociais –, de maneira distinta ao que era vislumbrado no estágio concorrencial. É esta possibilidade que explicita, para Netto (2011), a inseparabilidade entre funções econômicas e políticas, próprias do capitalismo monopolista. É por via das políticas sociais que este Estado administra as expressões oriundas do conflito entre capital e trabalho em busca de responder às requisições da ordem monopólica e, simultaneamente, garantir consenso e incorporar demandas de outros setores sócio-políticos.

A funcionalidade fulcral das políticas sociais se refere, para Netto (2011), à preservação e ao controle da força de trabalho, seja ela ocupada ou excedente, não ignorando sua relevância para o conjunto de conquistas parciais da classe trabalhadora. Aqui, questiona-se os contornos que estas obtêm em sociedades cuja força de trabalho é superexplorada, como é o caso da América Latina.

Ancorada no mesmo arcabouço teórico, Souza, C. (2016, p. 51), reitera que a estruturação do capitalismo nos países latino-americanos, independentes

politicamente, surge de forma intrínseca aos interesses do capitalismo monopolista, “[...] num momento em que este redesenha sua própria dinâmica de valorização do valor e coloca para o Estado burguês, como um todo, novas funções.” Contudo, as funções que este Estado passa a cumprir radicaliza os aspectos presentes historicamente no continente: as desigualdades sociais, o saldo do período de colonização e a própria base da dependência, sustentando, assim, as contradições inerentes a esta formação específica.

Os Estados latino-americanos – nos termos de Paiva, Carraro e Rocha (2010), o *leviatã latino-americano* – desempenharam papel relevante na reafirmação do status dependente da região, implicando na configuração de características específicas. Fortemente marcado por relações desiguais de poder e restritos no que tange à sua soberania, estes Estados funcionam de modo a atender, paralelamente, os interesses das classes dominantes das economias centrais e das locais, subordinados às primeiras.

Uma das características centrais elencadas por Brettas (2017) é o caráter autoritário que os Estados latino-americanos assumem. Frente à superexploração da força de trabalho, discorrida anteriormente, se expande a necessidade de utilização de mecanismos coercitivos mesmo no interior de regimes democráticos. Outra peculiaridade mencionada pela autora se refere ao caráter interventivo que estes Estados assumem especialmente em momentos de crise – intrínsecas ao modo capitalista de produção, mas que em países periféricos, atingem proporções maiores. Elemento este que contradiz as falácias liberais de *Estado mínimo*, haja vista a presença grandiosa do Estado no socorro ao capital financeiro, principalmente a partir da expropriação do fundo público em detrimento do investimento em políticas sociais.

Na busca por aproximações às reflexões oriundas dos questionamentos no final do tópico anterior, considera-se primordial situar elementos introdutórios acerca da conformação das políticas sociais. Behring e Boschetti (2016, p. 36) analisam estas enquanto processo e síntese “[...] de relações sociais complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo [...]”, na medida em que concentram determinações históricas, econômicas, políticas e culturais e não se manifestam de maneira unilateral. Imbuída destas distintas determinações, tem-se aqui como hipótese de que o fato de a América Latina se constituir de uma realidade particular e possuir leis tendenciais específicas, as

políticas sociais materializadas em seu interior também possuem contornos específicos.

As causalidades elencadas pelas autoras, profundamente imbricadas, e que sustentam a análise das políticas sociais – a natureza do próprio capitalismo, suas estratégias de acumulação, seu nível de desenvolvimento, o papel do Estado em sua regulamentação e implementação, bem como, a função das classes sociais neste processo –, incidem num padrão distinto dos visualizados (e comumente estudados) nos países centrais.

Interpreta-se que um *capitalismo sui generis*, nos termos de Marini (2000); um Estado altamente interventivo em função do capital internacional, com traços autoritários mesmo em democracias formais; como também, uma sociedade cuja desigualdade é agudizada e sua classe trabalhadora é superexplorada e despida das condições concretas de satisfazer suas necessidades elementares, tem como desdobramento uma dinâmica de política social diversa, conformada por seus limites estruturais.

Mediante o exposto, Paiva e Ouriques (2006) corroboram com a hipótese ao argumentarem que esta realidade forja padrões de políticas sociais muito distintas dos vislumbrados nos países centrais, em que a viabilidade de direitos sociais universais é ainda mais restrita do que no capitalismo central. Com a funcionalidade de manter dispositivos de coesão social, oportunizar a participação dos trabalhadores como consumidores no mercado, e vinculada à regulação salarial formal, na América Latina isto se processa de modo diferente, na medida em que se coloca no horizonte as leis tendenciais das economias dependentes já debatidas – como a superexploração da força de trabalho e o divórcio no ciclo do capital, em que a produção não depende da capacidade interna de consumo.

[...] na medida em que a maioria da força de trabalho na América Latina é submetida à superexploração, os direitos sociais a ela destinados só podem corresponder a esquemas próprios. Ao contrário das configurações diretamente contributivas, conforme os modelos clássicos das sociedades que experimentaram o pleno emprego ou que se encontram no centro do mercado mundial. A América Latina possui cerca de dois terços da sua força de trabalho submetida à informalidade, desemprego estrutural alto e salários baixíssimos. (Paiva; Ouriques, 2006, p. 169)

Dentre as características que assume, os autores destacam a noção de que políticas sociais e garantias de direitos sociais seriam “gastos” que necessitam ser dissipados. A tendência ao pauperismo vem acompanhada de omissão estatal e

políticas insuficientes, focalizadas e pontuais, direcionadas a situações extremas de pobreza. Não somente resultado de restrições orçamentárias – no entanto, também agudizadas frente a este elemento –, ou desarticulação da classe trabalhadora em defesa de seus direitos e interesses, as políticas sociais na América Latina são estruturalmente inviabilizadas pela manutenção da situação de dependência, o que leva Paiva e Ouriques (2006, p. 173) a indicarem que “[...] no Brasil, a lógica das migalhas dá o tom das políticas sociais.”

1.3.1 O Padrão Brasileiro de Política Social

Ao examinar a configuração histórica das políticas sociais no Brasil, Brettas (2017) assinala a presença assídua do setor privado e da caridade desde a década de 1930, conformando uma estrutura fragmentada e corporativa que evidencia as contradições intrínsecas à garantia de direitos neste modo de produção. Sumariamente, até os fins da década de 1980, o cenário geral das políticas sociais no país – no que tange à regulamentação trabalhista; aposentadoria e acesso à saúde, subjugados à Previdência Social – foram ampliados de forma limitada. Por sua vez, a Assistência Social era materializada estritamente vinculada à filantropia, não possuindo *status* de política.

Sob a ótica do *Welfare State*³⁰, Draibe (1993) analisa que os estudos acerca do perfil da proteção social brasileira têm tido conotações negativas, geralmente a partir da noção de um *Welfare State* “puro” – especialmente com referência ao caso inglês – em comparação com as características do perfil brasileiro observadas historicamente: seus limitados efeitos e baixa eficácia. Todavia, há de se considerar a

³⁰ “Para Briggs(3), o “*Welfare State*” é “um Estado no qual se usa deliberadamente o poder organizado (através da política e da administração) num esforço para modificar o jogo das forças do mercado em pelo menos três direções: primeiro, garantindo aos indivíduos e às famílias uma renda mínima independente do valor de mercado do seu trabalho ou de sua propriedade; segundo, restringindo o arco de insegurança, colocando os indivíduos e famílias em condições de fazer frente a certas “contingências sociais” (por exemplo: a doença, a velhice e a desocupação), que, de outra maneira, conduziriam a crises individuais ou familiares; e terceiro, assegurando que a todos os cidadãos, sem distinção de status ou classe, sejam oferecidos os padrões mais altos de uma gama reconhecida de serviços sociais”. Se, enfatizarmos o aspecto substantivo das políticas envolvidas na noção de “*Welfare State*”, a tradição anglo-saxã aponta, desde Beveridge, para as políticas de: a) garantia de renda (income maintenance); b) saúde; c) educação; d) habitação. Então, se considerarmos, como o faz a OCDE, que a seguridade social envolve o conjunto das políticas referidas à previdência, à assistência social e à saúde (mesmo quando não financiada por contribuições sociais) a política de “*Welfare State*” é entendida como o conjunto das ações que além da seguridade social, envolvem a educação e à habitação.” (Draibe, 1993, p. 7-8)

possibilidade de emergência de *diversos padrões* de modelos de bem-estar, determinados pelas diferentes condições históricas próprias de cada país e de seus sistemas políticos. Draibe (1993) defende a existência de padrões diferenciados de proteção social que alcançaram, em consequência, coberturas e proteções distintas, bem como estruturas de despesas e modelos institucionais diversificados.

A tentativa é, sobretudo, a de perguntar-lhe sobre a possibilidade de construção de consistentes "modelos" ou padrões do "Welfare State", através de análises sistemáticas dos processos de formação, desenvolvimento e transformação dos modernos sistemas de transformação social, processos estes relacionados com determinantes econômicas, socioculturais e políticos, capazes de oferecer a graus confiáveis as explicações para a variação das tendências verificadas. (Draibe, 1993, p. 6)

Como definir, então, o “caso brasileiro” e um possível padrão de proteção social? A autora busca evitar análises que tratem das políticas sociais como parte de um processo evolutivo, que não explicam as particularidades estruturais deste padrão e limitam-se a descrições. Esmiuçando as definições apresentadas nas produções bibliográficas sobre a temática comumente utilizadas, identificam-se aspectos em comum na padronização dos distintos *Welfare State* – alusão à ação estatal no âmbito das políticas sociais e seu grau de intervenção; a compreensão da relação entre Estado e mercado; a concepção de substituição de renda em diferentes momentos da vida, quando esta é posta em risco; bem como, o nível mínimo de satisfação das necessidades sociais dos sujeitos, o que implica ter como referência os cidadãos fora do mercado formal de trabalho ou incorporados de forma precária, além de expressar a garantia de um direito comum a todos.

Draibe (1993) questiona, assim, se seria possível investigar a intervenção social do Estado brasileiro a partir destas categorias. Argumenta ser possível caso recorra a questões mais gerais identificadas na literatura que aborda o assunto

Qual a natureza do Estado do Bem Estar Social nos quadros do Estado e da economia capitalistas contemporâneas? Que razões explicam sua emergência? Quais os determinantes principais de seu desenvolvimento, transformações e crise? Finalmente, quais são e como se explicam suas formas ou padrões diferenciais? (Draibe, 1993, p. 10)

Sinteticamente, acerca dos determinantes que explicam a emergência do *Welfare State* e seus diferentes modelos, é comum o entendimento de que sua expansão é reação a difusão do capitalismo e do processo de constituição do Estado nacional à sua conversão em democracia de massas, enquanto resposta à requisição

por igualdade social e econômica. Sua eclosão é intrínseca às transformações das funções e estrutura do Estado nos fins do século XIX e início do século XX, que passa a configurar uma “nova razão de ser”, bem como aos conflitos de classe e crises do capitalismo, embora esta última seja considerada complexa (Draibe, 1993).

A tipologia frequentemente utilizada para comparar modelos de proteção social, mencionada pela autora, é a de Titmus, que define três tipos distintos de padrões de política social: o modelo residual, caracterizada pela intervenção *ex-post*, temporária, limitada, e acionada quando os meios “tradicionais” se ausentam; o modelo meritocrático-particularista, em que é responsabilidade individual prover necessidades sociais, cabendo à política social intervenção parcial e complementar; e o modelo institucional-redistributivo, que compreende a distribuição de serviços sociais fora do mercado e para todos os cidadãos, com caráter universal e redistributivo. Munida com estas formulações, expostas aqui, devido aos limites próprios ao trabalho, de forma sintética, Draibe (1993) traz reflexões relevantes para pensar as características do padrão brasileiro, partindo da década de 1930 para tecer suas considerações.

A autora propõe uma periodização para expor a constituição do “*Welfare State* brasileiro”, que compreende a Introdução e Expansão Fragmentada (1930-1964); a Consolidação Institucional e Reestruturação Conservadora (1964-1985) e a Reestruturação Progressista (1985-1988).

Destaca, inicialmente, a produção legislativa referente ao primeiro período, que abarca a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões e a legislação trabalhista construída. É intensa também, nesta fase, a centralização institucional e de recursos, no âmbito da União, das ações na política de saúde e educação. Entre 1945 e 1964, ressalta a inovação legal-institucional que amplia o sistema no sentido das inovações anteriores, todavia, apresenta simultaneamente intensificação do processo de centralização e inserção de novos sujeitos, perante um padrão seletivo, heterogêneo e fragmentado.

Muito diferente pela sua natureza, conteúdo e impacto social, é o período que vai de meados da década seguinte, quando o conjunto de medidas legislativas compõe, em relação ao período anterior, um quadro de radical transformação da armação institucional e financeira do sistema de política social. Transformação radical porque é esse o momento em que efetivamente se organizam os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação), superando a forma fragmentada e socialmente seletiva anterior, abrindo espaço para certas tendências universalizantes, mas principalmente para a implementação de políticas de massa, de

relativamente ampla cobertura. Além disso, uma vez que só aí se confirma a intervenção estatal na área de habitação, que se introduzem mecanismos de formação do patrimônio dos trabalhadores e da assim chamada participação no lucro das empresas (FGTS, PIS-PASEP) e que, embora mantendo fortes características de exclusão, o sistema de proteção avança para a inclusão dos trabalhadores rurais. (Draibe, 1993, p. 21-22)

Considera-se, aqui, que se formou o “núcleo duro” da intervenção estatal no âmbito social no Brasil: estrutura-se a centralização que rege esta intervenção, definem-se fundos de financiamento e os princípios fundamentais que operam as políticas sociais no país, bem como, as normativas acerca de quem é excluído ou incluído no sistema.

Conforme a autora, o período inaugural da base do sistema de proteção social brasileiro é orientado pelo mérito, determinado pelo lugar que os sujeitos ocupam na estrutura produtiva e a renda oriunda desta posição, especialmente quando se refere à previdência social, o que a leva a inferir que as políticas sociais reproduzem as discrepâncias sociais já presentes na sociedade brasileira – e, de modo geral, nas sociedades latino-americanas. As ações igualitárias e distributivas se restringiam à educação básica e aos atendimentos emergenciais em saúde, ao passo que inexistia a definição de mínimos sociais que valessem para o conjunto de cidadãos. Estes fatores, de acordo com Draibe (1993, p. 26). “[...] faz com que, na relação Estado/Mercado, sejam de fato muito frágeis, no Brasil, os mecanismos corretores que, em princípio, deveriam operar através das políticas sociais.”

Ainda sobre o período pós-64³¹, Silva (2000) sinaliza algumas das características basilares que as políticas sociais do período assumiram: centralização destas a nível federal; impedimento da participação da população nos processos decisórios; fragmentação, burocratização e pouca transparência nas ações engajadas pelo Estado; ineficácia e insuficiência financeira; financiamento regressivo; predominância de políticas de caráter compensatório; privatização de políticas que poderiam ser comercializadas; e manipulação político ideológica dos programas e resultados.

Concepções e conceitos definidos por diversos autores utilizados por Silva (2000) em sua construção teórica podem auxiliar na identificação deste padrão de proteção. A autora elenca distintos conceitos de cidadania e modalidades de

³¹ Início do Regime Militar Brasileiro, inaugurado com o Golpe de Estado deflagrado em abril de 1964.

intervenção e suas políticas sociais correspondentes. Inicialmente, menciona o conceito de *cidadania regulada*, cuja funcionalidade das políticas sociais está imbricada à regulação estatal de conflitos provenientes das relações sociais de produção. Esta forma de cidadania é diretamente condicionada pela ocupação laboral dos cidadãos – o que os define são seus lugares no sistema produtivo, dividindo-os entre pré-cidadão e cidadão (estes últimos ocupados profissionalmente e alvo das políticas sociais).

Trazendo a discussão para a esfera das especificidades da América Latina, a autora aponta o *conceito de cooptação* enquanto modalidade de intervenção, determinado pelas relações entre Estado e classe trabalhadora. Nesta caracterização, políticas sociais são tidas enquanto privilégios e não direitos, não obstante serem garantidos pelo Estado e oriundas de demandas legítimas. Reitera-se também que nesta padronização impera a irregular destinação orçamentária e a interpretação dos sistemas de proteção social enquanto mecanismos para a incorporação da classe trabalhadora através do Estado, sob controle político – relevante para a compreensão das relações entre Estado e força de trabalho nestas regiões. O que, no entanto, não significa que estes últimos não obtenham a satisfação de necessidades concretas (Silva, 2000).

A autora também recorre às formulações de Draibe (1990) e sua busca em definir a proteção social brasileira a partir da *Tipologia de Titmus sobre o Welfare State*. Relacionando-o com o funcionamento do sistema político do país, identifica-o como *Meritocrático Particularista com matizes corporativistas e clientelistas*, definindo-o como uma espécie de *Welfare State* que atribui à intervenção das políticas sociais a função de reparar desvios do mercado, tendo enquanto elementos principais um sistema assistencial pesado (simultâneo a um núcleo securitário destinado a seletos grupos); caráter residual; estabelecimento de critérios de renda; predileção por grupos de risco; descontínuo; segmentado, e “tendo por base uma perversa estrutura de emprego, baixos salário e concentração de renda” (Silva, 2000. p. 5).

Ao longo da década de 1970, durante o regime militar, as tendências previamente apontadas persistiram. No entanto, um esquema assistencial não-contributivo intenso é levado a cabo, frente aos postos de trabalho e salários precários e acesso às políticas sociais pautadas no mérito. Esquema este destinado a grupos específicos da população, mas que diante das condições materiais frágeis de vida da classe trabalhadora, é utilizado por grande parte dela, operando como substitutivo de

mínimos sociais. Analisando essas características, Draibe (1993) interpreta que o sistema de proteção social brasileiro caminhou na perspectiva de complementação via mecanismos assistenciais.

Em suma, diferentes princípios de organização do sistema e modos de funcionamento construídos no período anterior foram ressaltados pela autora, que destaca: a centralização, no âmbito federal, do poder de decisão e controle financeiro; a fragmentação institucional; a parca participação social e política dos sujeitos nos processos decisórios; a subordinação do investimento em políticas sociais a critérios econômicos de rentabilidade privada; e a máxima da privatização de serviços sociais, elementos que desembocam nas caracterizações clientelistas do sistema,

Seja sob as formas típicas da política de favores levada a cabo sob o regime militar, seja mais claramente sob o regime civil pós-85, o certo é que o uso clientelista do aparelho social tem sido constante, constituindo para governos, partidos, personalidades, inestimável recurso de poder (Draibe, 1993, p. 31).

Estas são as marcas gerais que assentam o funcionamento do sistema de proteção social no Brasil, que acumularam “distorções” ao longo do tempo: seu financiamento regressivo e parco com relação à quantidade de impostos arrecadados pelo Estado; o burocratismo em excesso que responde por parte de sua ineficácia e ineficiência; sua intervenção pautada na capacidade contributiva dos cidadãos; sua fragilidade redistributiva, dentre outros.

Distorções estas, que Draibe (1993) atribui ao “caminho conservador de progresso social trilhado pelo capitalismo brasileiro”, cuja transformação da estrutura de empregos não correspondeu a salários suficientes para manutenção da vida dos trabalhadores, paralelo ao subemprego. Considera que o “progresso social” no Brasil ocorreu marcado pela pauperização de grande parte da população, para além da desigualdade exacerbada, traços do *capitalismo selvagem* já sinalizados anteriormente, em que para a majoritária parcela dos cidadãos não há empregos formais e salários correspondentes. Realidade distinta das vislumbradas em economias centrais e seus modelos de *Welfare State*, que emergiram de maneira simultânea ao pleno emprego e elevação dos níveis das condições materiais de vida das populações – embora não tenha significado emprego para literalmente todos. Assim, estas especificidades têm consequências:

- a própria base contributiva (o salário) "per capita" é relativamente estreita, se tomarmos a área da seguridade social. Consequentemente, a qualidade dos serviços é afetada e os

benefícios são necessariamente insuficientes para as finalidades a que se destinam;

- a política tende a se "assistencializar" e os programas assistenciais voltados para o combate à miséria ficam "sobrecarregados" por terem de enfrentar as carências de praticamente um terço da população;

- os outros terços, mesmo empregados e recebendo regularmente salários, necessitam da assistência do Estado para assegurar uma vida digna. Por isto mesmo a própria definição da política assistencial fica então prejudicada, exigindo outra base conceitual.

- nesse quadro, recorrentemente os recursos tornam-se parcos para suportar as tarefas ampliadas da política assistencial e para complementar os benefícios de base contributiva (previdência, saúde, etc). (Draibe, 1993, p. 33)

Em síntese, o capitalismo brasileiro – ou, nos termos previamente apresentados, o capitalismo dependente, periférico e subdesenvolvido – é determinado por elementos distintos que consolidaram o sistema de proteção social em outras regiões, renunciando o bem-estar que o “progresso econômico” prometeu.

É com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/88) – com forte influência das lutas pela redemocratização – que se delineiam definições institucionais que poderiam oportunizar o desvio do padrão de políticas sociais até então vigentes, ao manifestar as requisições de uma classe trabalhadora organizada que demandava ruptura com o padrão filantrópico, ao propor um diferente desenho de proteção social, expresso especialmente pelo capítulo da Seguridade Social, composto pelo tripé Saúde, Assistência Social e Previdência Social (Brettas, 2017).

Contudo, a concreta efetivação do disposto na CF/88, segundo Brettas (2017), possuía entraves tanto pela condição de dependência do país quanto pelas prerrogativas neoliberais³² que ganhavam terreno neste momento histórico. A análise das políticas sociais no período subsequente implica considerar que os eixos para a consagração de políticas universais e efetivas sequer ainda tenha/tinha sido construído.

O importante a ressaltar é que o texto constitucional por si só não é capaz de estruturar uma rede de proteção social. Se por um lado, muitos dos avanços ficaram à mercê da aprovação de legislações complementares, por outro, a sua implementação requeria condições históricas e materiais que não estavam devidamente consolidadas. (Brettas, 2017, p. 59)

Nos termos de Silva (2000), o advento da CF/88 representa a tentativa de mudança para um *Modelo Institucional Distributivo*, mediante a garantia institucional

³²Verificar nota de rodapé n.17, página 30.

de direitos sociais; a premissa de universalização do acesso; ampliação da cobertura das ofertas; suavização da noção de vínculo contributivo enquanto princípio do sistema, dentre outras aquisições que a Carta Constitucional trouxe consigo. Entretanto, a autora indica que as perspectivas ora sinalizadas não reverberaram na realidade, especialmente diante da conjuntura marcada por uma crise política e econômica e a restrição de contrapartida no financiamento por parte do Estado.

Por esta via, questiona-se a utilização do termo Bem-Estar Social (*Welfare State*) para se referir ao padrão de proteção social brasileiro, haja vista a regência de um *padrão fragmentado de cidadania*, implicando na existência de *cidadania fragmentada e marginalidade* – cidadãos integrados e não integrados.

Escorel (1993) sustenta a noção de cidadania universal e igualitária, enquanto elemento central para construção do conceito de Estado de Bem-Estar e identifica os conceitos de fragmentação da cidadania e marginalidade, emergentes de análise econômicas, para caracterizar a sociedade brasileira. A noção de “cidadania fragmentada” emerge da dualidade social identificada no termo Belíndia para expressar uma realidade constituída por um pequeno grupo de ricos (que têm acesso a condições de vida de padrão europeu) e a grande maioria de pobres, vivendo à margem, numa miséria típica da Índia (ESCOREL, 1993). Por outro lado, conceitos e teorias sobre marginalidade referem-se a grupos populacionais que estão fora do mercado formal de trabalho e do processo produtivo. Os dois conceitos: cidadania fragmentada e marginalidade referem-se, para a autora, a grupos que estão dentro e que estão fora, sendo que os últimos não são considerados do ponto de vista da cidadania. A partir dessa análise, a autora aponta dois blocos de cidadania: os integrados e os não integrados, constituindo os cidadãos de primeira e de segunda classe. A esse quadro referencial, ela acrescenta a noção de exclusão social que é utilizada para designar indivíduos considerados supérfluos e desnecessários numa sociedade, propiciando novas “decomposições da cidadania”, ou seja, inclui o estatuto de não cidadão, sendo que a condição de exclusão é “ser supérfluo e não ter direito a nenhum direito” (ESCOREL, 1993, p. 34). (Silva, 2000, p. 6)

Corresponde a cada um destes grupos acima referenciados diferentes formatos de políticas sociais: as baseadas na assistencialização e filantropia, operadas por ações de caráter estigmatizante; as baseadas no seguro social, portanto, proveniente da inserção no mercado de trabalho; e as baseadas na seguridade social. Assim, distintas modalidades existem simultaneamente no âmbito das políticas sociais no Brasil, ou seja, diferentes políticas sociais são destinadas às diferentes parcelas da população: as consideradas “supérfluas”, os miseráveis; os pobres que têm possibilidade de ingressar no trabalho; os trabalhadores e as classes médias; e as massas ricas. Obtém-se, portanto,

uma associação intrínseca entre a estratificação da cidadania (incluindo os não-cidadãos) e a fragmentação das modalidades de proteção social, fazendo com que as políticas sociais sejam determinadas pelo padrão de cidadania e ao mesmo tempo sejam determinantes do padrão de cidadania vigente. (Silva, 2000. p. 8)

Resgatando o já anunciado, a CF/88 introduz novos entendimentos acerca dos direitos sociais, além da expansão dos deveres que cabem ao Estado. Instituída a Seguridade Social – composta pela Previdência Social, Saúde e Assistência Social –, a possibilidade de universalização de direitos sociais torna-se palpável. Desta forma, o período iniciado na década de 1980 é considerado como o de “reestruturação progressista” diante das novas normatizações no que se refere aos direitos sociais expostos na CF/88 e a legislação complementar subsequente, embora, não tenha havido uma reestruturação plena do sistema, nos termos de Draibe (1993). Tendências universalizantes, referidas a cobertura e contingente de beneficiários, foram gradativamente assimiladas, embora não suficientes para caracterizar o sistema enquanto institucional-redistributivo. Transformações na esfera institucional, de operação e concepção foram gestadas, sem, no entanto, indicarem um novo padrão de proteção social. Todavia, à época da redação do texto, a autora considerava que tais mudanças representavam tendências futuras de alterações no “*Welfare State* brasileiro”.

No entanto, Silva (2000) salienta que a incorporação dos ditames do neoliberalismo, aliada à crise fiscal, sedimentou severas restrições na intervenção estatal no âmbito da proteção social. A chamada “crise do padrão intervencionista do Estado” traz consigo também um processo de reformas estatais em países periféricos, que afetam primordialmente esta esfera, por via de privatizações e estabelecimento de proteção seletiva.

Esta noção de primazia do econômico e o social enquanto seu derivado que resultou na restrição do papel das políticas sociais, tidas apenas enquanto compensatórias e residuais, esgota-se, levando ao reconhecimento até por parte de agências multilaterais que a pobreza e seus rebatimentos não foram reduzidos, tornando os efeitos negativos do ajuste estrutural levado à cabo pelo neoliberalismo reconhecidos. Contudo, a “alternativa” proposta, conforme Silva (2000. p. 13), localiza-se na esfera da “transformação produtiva com equidade e na modernização competitiva com democracia e justiça social.”

A *Reforma do Estado* é colocada enquanto o caminho central para alcançar a

solução deste saldo negativo, recuperar o poder estatal e dinamizar as políticas sociais. Os critérios a serem considerados para tal reforma são elencados pela autora: a imbricação entre políticas econômicas e sociais; a racionalização do “gasto” público; o suporte ao exercício da cidadania para alcance da igualdade e bem-estar; democratização de serviços sociais e participação social nas decisões, e destaque para a educação enquanto “fator de competitividade dinâmica” a fim de formar recursos humanos que atendam às novas demandas do capital.

Os imperativos de *focalização*, *privatização* e *descentralização* persistem neste período. Silva (2000) evidencia que na prática, verificou-se a redução de recursos para programas sociais, ocasionando em cobertura ineficiente da população que os demandam. A *focalização* e seletividade não operaram a partir de critérios e metodologias adequadas, mas sim a partir da redução contínua de recursos, que obviamente, não se traduz em cobertura e proteção universal. A autora menciona também que a defesa da *privatização* justificou a falta de intervenção estatal e a transferência de responsabilidades no âmbito das políticas sociais, fazendo valer o “Estado mínimo para o social”. Por sua vez, a *descentralização*, que possibilitaria contato com as necessidades particulares locais e o entendimento de sua realidade,

tem revelado que o município nem sempre constitui a expressão real de um poder local. As deficiências da administração municipal e a fragilidade da organização popular, incapazes de estabelecer uma relação autônoma e positiva com as administrações municipais, têm evidenciado os reais limites que marcam os processos de descentralização de políticas e programas sociais, além do que as pressões e as práticas clientelistas parecem ser mais fortes a nível local e regional. (Silva, 2000. p. 16).

É deste modo que Brettas (2017) argumenta que durante o período em que o neoliberalismo avançava com vigor no Brasil, ainda não havia uma rede de proteção social densa e concreta para ser desmanchada. A adesão ao receituário neoliberal no país é marcada pelas contradições estruturais inerentes à sua dependência. De forma simultânea à expansão deste receituário, leis complementares como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); o Sistema Único de Saúde (SUS); a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a lei de regulamentação dos Planos e Benefícios da Previdência Social, dentre outras, foram sancionadas, de modo que leva a autora a reafirmar a noção de que, diferente dos países centrais que possuíam rede de proteção social estruturadas, no Brasil, esta tentativa de estruturação foi paralela a imposição dos ditames neoliberais. Estas legislações sociais possibilitaram uma

incipiente construção de um aparato estatal que permitiram avanços qualitativos no que se refere às políticas sociais, no entanto,

Tais contradições não significam que o neoliberalismo promoveu um conjunto de políticas sociais universais ou atendeu aos interesses históricos da classe trabalhadora. De maneira alguma. O Estado dependente brasileiro, em sua fase neoliberal, acentua sua capacidade de tornar lucrativas as ações privadas na prestação de serviços públicos, apontando caminhos para enfrentar as crises de acumulação e de hegemonia. Contrarreformas foram implementadas neste período, de modo que as conquistas mencionadas acima não ofuscam a força do projeto burguês. Apesar das tensões, trata-se da emergência de mecanismos cada vez mais sofisticados de expropriação dos meios de subsistência da classe trabalhadora, os quais se combinam com a superexploração – alimentando a acumulação capitalista e a retirada de direitos. O neoliberalismo representa, como saldo final, uma vitória das classes dominantes e impõe inúmeras perdas para a classe trabalhadora. (Brettas, 2017, p. 62)

Fagnani (2017), ao ponderar sobre a fase inaugurada após a CF/88, interpreta-a como um *ciclo improvável*, em que se expandiram espaços públicos e possibilidades de exercício da cidadania, na contramão dos impulsos capitalistas em sua fase financeirizada e dos entraves inerentes à história do país.

Em consonância com as exposições prévias, a CF/88 abriu fissuras no engessado e restrito sistema de proteção social brasileiro, ao assentá-lo nos princípios da universalização, da seguridade social e na perspectiva de direito, em contraponto à benesse. Contudo, este período coincide com a emergência da hegemonia neoliberal em todo o globo, cuja dinâmica expressa o enfraquecimento da concepção de um Estado Social em defesa de um Estado mínimo.

A redemocratização do país e as reformas da proteção social coincidiram com o esgotamento do “Estado Nacional Desenvolvimentista”. A crise internacional de 1982 ampliou a vulnerabilidade externa, o endividamento e as pressões inflacionárias. Colocado no epicentro da crise, o Estado perdeu o comando da política macroeconômica e da iniciativa do crescimento. Este cenário foi agravado a partir de 1990, quando se forma no Brasil “o grande consenso favorável às políticas de ajuste e às reformas propugnadas pelo Consenso de Washington” (Fiori, 1993). No campo econômico, houve opção ‘passiva’ pelo modelo liberal. As elites dirigentes foram conquistadas pela convicção de que “não há outro caminho possível”. As bases materiais e financeiras do Estado foram destruídas em consequência das privatizações, do baixo crescimento, dos juros elevados e do endividamento crescente. A abrupta abertura financeira e comercial expôs a indústria à competição desigual que provocou internacionalização e destruição das cadeias produtivas de setores estratégicos. (Fagnani, 2017, p.3)

Estes fatores tornavam a CF/88 conflitante com um Estado mínimo, em que políticas sociais deveriam se restringir a transferência monetária condicionada para os mais pauperizados entre os pobres, o que leva Fagnani (2017) a desenvolver sua argumentação acerca das tensões que emergiram deste conflito entre a década de 1990 e 2015.

Sem pormenorizar as especificidades encontradas no interior deste período, considera-se fundamental indicar as tendências gerais desta etapa. Contrarreformas em diferentes frentes foram realizadas a fim de enfraquecer o capítulo sobre a “Ordem Social” na CF/88. Dentre estas, Fagnani (2017) destaca a EC que criou a atual Desvinculação de Receitas da União (DRU) que possibilita a desvinculação de receitas das fontes de financiamento das políticas sociais; o severo ajuste fiscal – em curso até o momento – e a reforma do Estado, paralelo as contrarreformas na área previdenciária e trabalhista; o incentivo à privatização de políticas sociais e a captura de suas fontes de financiamento em favor ao capital financeirizado, dentre outras peculiaridades que sustentam o argumento inicial.

O período em que o Partido dos Trabalhadores (PT) esteve à frente demonstrou continuidade nas ações já vislumbradas, limitando um sistema de proteção social já frágil. É admissível sinalizar alguns desvios entre 2007 e 2010, em que medidas anticíclicas e concessão de crédito foram sustentadas visando crescimento econômico, e “como consequência, houve melhora nos fundamentos macroeconômicos, expansão dos gastos sociais e reativação do mercado de trabalho que se traduziram na inquestionável melhoria dos indicadores sociais.” (Fagnani, 2017, p. 6). Apesar disto, o autor não considera que reconhecer estes fatos implica corroborar com a noção de que houve um novo modelo de desenvolvimento no país, ou de que os governos em vigências seriam pós-neoliberais.

A entrada do país nos anos 2000 e a inauguração dos governos do PT fez com que diversas formulações advogassem a favor de um suposto “pós-neoliberalismo”, em que rupturas teriam sido visualizadas na agenda, e por conseguinte, em seus rebatimentos. Behring (2018), no entanto, considera que o Brasil adentrou em um “segundo momento” do neoliberalismo, em que houveram deslocamentos possíveis, mas parâmetros de um ajuste fiscal assíduo foram sustentados. A gestão particular dos governos petistas possibilitou conquistas materiais para a classe trabalhadora, mas em contrapartida, incentivou muito mais a classe dominante, especialmente o agronegócio e o capital portador de juros.

Fagnani (2017) interpreta este período como o de um “reformismo fraco” que ocorreu dentro da ordem e sem provocar rupturas com o instituído³³. Para entender estes desacertos, observa que diferentes questões complexas permeiam a temática: é primordial ter em vista que a sociedade brasileira se trata de uma sociedade assentada na escravatura, no analfabetismo e no latifúndio, que em pouquíssimo tempo “transformou-se em sociedade de massa urbana e deseducada” (Fagnani, 2017, p. 9), fatores históricos que limitam projetos de transformação de cunho democrático. Um sistema político de caráter clientelista também impõe entraves à tarefa; além da fragilização das pautas no que tange ao trabalho, salário e sindicatos e do momento desfavorável determinado pelo estágio contemporâneo do capitalismo, em que as finanças globalizadas imperam.

Todavia, é válido destacar que alguns resultados positivos para a classe trabalhadora podem ser elencados, principalmente a ligeira recuperação do emprego e renda; a ampliação dos empregos de baixa remuneração; a queda no Índice de Gini; aumento dos rendimentos, que no entanto, continuaram concentrados; a pobreza extrema e absoluta foi reduzida; houve queda no desemprego; formalização de postos de trabalho; ampliação de créditos, especialmente consignado; expansão dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), transformando a proteção social em responsável pela ampliação da renda do trabalho e suas implicações no consumo interno (Behring, 2018).

É necessário também ressaltar que estas foram alterações significativas que se traduziram em ganhos materiais para a classe trabalhadora mediante *um combate à pobreza dentro da ordem*, em que, contudo, os níveis de concentração de renda foram parcamente alterados. Simultaneamente, a autora considera que esta administração das tensões entre diferentes interesses constrangeu os extremos do acirramento da luta de classes, não obstante as expressões da questão social terem permanecido acentuadas.

Behring (2018) propõe o debate a respeito do *significado* destes processos a partir de dois pontos centrais: o tipo de desenvolvimento incitado pelo Estado e a lógica que incidiu sobre as políticas sociais. Mencionando brevemente, a autora caracteriza este desenvolvimento enquanto *as avessas*. Em linhas gerais, a dinâmica

³³ Aqui, é possível resgatar as colocações de Florestan Fernandes (1975) enunciadas no início do capítulo: no interior do *capitalismo selvagem* vivenciado na América Latina, até mesmo iniciativas reformistas são severamente inibidas.

de dependência do capital externo permanece, na medida em que o investimento na indústria de transformação é substituído pela continuidade na exportação de produtos manufaturados e bens primários, mantendo a dependência nas *commodities*. A economia é reprimarizada e cada vez mais dependente no aspecto tecnológico – que necessita ser importado. A desnacionalização também é contínua, a partir da ampliação de participação estrangeira nas empresas nacionais e o constante repasse de lucro ao exterior. A autora indica a *dominante financeira* do período

Essa economia política, para Gonçalves, levou a uma vulnerabilidade externa estrutural, dependente do fluxo de commodities e com um grande passivo financeiro, ou seja, dependente da atratividade ao capital financeiro. Não se pode afirmar que tenha sido um novo padrão de dependência. Talvez fosse a dependência de sempre reeditada no contexto da mundialização financeira. (Behring, 2018. p. 59)

No que tange ao orçamento público, a indução do Estado se restringiu, ocasionando uma diminuição permanente do financiamento em políticas sociais, em consequência da preferência pela formação do superávit primário e pagamento dos juros e amortização da dívida pública³⁴, que seguiram como prioridade.

Deste modo, as políticas sociais foram orientadas em sentido contrário ao da “universalização social-democrata”, permaneceram focalizadas, seletivas e de baixo custo, ao passo em que processos intrinsecamente neoliberais mantiveram-se. Embora, segundo Behring (2018), ainda assim tenham cumprido papel importante na realidade material dos que viviam em pobreza absoluta ou extrema, mesmo que distintas das desejadas. Deste modo, a autora rebate as formulações que caracterizam este período como “pós-neoliberal”: sucederam-se novas e diferentes mediações, mas não rupturas essenciais.

Passado este pequeno intervalo de tímidos ganhos para a classe trabalhadora, o que se verifica são os rebatimentos da crise a nível internacional, desaceleração deste crescimento e por conseguinte, o recrudescimento das tensões ora mencionadas. Fagnani (2017) ilustra o período pós-2016 com o *fim do ciclo improvável da construção da cidadania social* no Brasil, em que a radicalização do projeto

³⁴ Behring (2018) sinaliza que, não obstante a ilusão do *neodesenvolvimentismo*, “[...] em 2011, o governo cortou R\$50 bilhões do orçamento; em 2012, efetuou o contingenciamento de R\$55 bilhões, sendo R\$5,47 bilhões da saúde R\$1,93 bilhão da educação; em 2013, houve um contingenciamento de 28 bilhões, e em 2014, de 44 bilhões de reais. O contingenciamento foi um mecanismo importante para a formação do superávit primário, o que permaneceu como cláusula pétrea da economia política brasileira desde o acordo com o FMI de 1999, tendo em vista sua importância para a segurança dos credores da dívida pública.”

neoliberal das últimas décadas é levada ao limite, através do endosso às políticas de austeridade fiscal que deterioram as receitas e impulsionam o ajuste fiscal já em curso; dos cortes no investimento em políticas sociais; expressivo aumento do desemprego e da queda da renda média do trabalho. Fatores estes utilizados como justificativa para destruição do já frágil e restrito “Estado Social brasileiro”, via expansão da desvinculação constitucional de recursos destinados às políticas sociais – DRU e NRF – e contrarreformas previdenciárias e trabalhistas.

O autor considera que, novamente, as elites brasileiras impedem que o país se torne, de fato, uma nação soberana. O período pós-2016 – e é válido mencionar que à época de publicação do texto de Fagnani (2017), Jair Bolsonaro ainda não havia sido eleito – representou o fim do *breve ciclo improvável da construção da cidadania* no Brasil. Cidadania esta, que mesmo incipiente, se mostrou incompatível com o capitalismo brasileiro.

Behring (2018) considera que a contrapartida destes processos afixou a luta de classes, desembocando no “terceiro momento do neoliberalismo” no país: o golpe de 2016, que serviu para ajustá-lo às consequências da crise capitalista em curso desde 2008 que se intensificou nos últimos anos. Vislumbra-se a continuidade do ajuste fiscal permanente; instabilidade política; uma retomada mais intensa dos ditames do Consenso de *Washington*; a exposição dos limites inerentes à gestão petista; e sobretudo, a ofensiva inexorável sobre a classe trabalhadora, na busca de aniquilar as políticas sociais disponíveis e suas conquistas. A medida mais emblemática deste ajuste fiscal, responsável por materializar estas ofensivas severas, é a EC/95, a “PEC da morte” que instaurou um regime fiscal que congela os gastos discricionários – o que inclui o investimento em políticas sociais – nos valores reais de 2016, corrigidos somente pela inflação. Este novo regime fiscal não toca nos montantes destinados ao pagamento da dívida pública ou nas transferências ao capital financeiro, expondo a quem está sendo permitido desfrutar do fundo público. Behring (2018. p. 68) finaliza

O liberalismo de primeira hora reivindicava os sentimentos morais para lidar com os excessos do egoísmo e do interesse próprio. Agora nem isso! É o pensamento justificador da barbárie, do darwinismo social mais puro, do saque do fundo público, da plutocracia e do ataque à democracia. O neoliberalismo, como razão do mundo capitalista em crise, e “seu” Estado só têm a oferecer violência, fome, guerras e conservantismo. Ferem de morte o processo civilizatório e a democracia, com a qual mantém vínculos mais discursivos que reais. Sob os escombros da democracia burguesa e da crise do capitalismo, rastejam os plutocratas. E a democracia, será socialista ou não será. E o Estado? Precisa ser superado como uma forma da pré-história

humana.

Nota-se que não obstante as garantias materiais à classe trabalhadora vislumbradas nas últimas décadas, o *modus operandi* da intervenção estatal nesta esfera segue possibilitando o mínimo para sua sobrevivência e reprodução em função das máximas concessões ao capital e suas frações, evidenciando que quem majoritariamente possibilita a composição do fundo público, o usufrui em bem menor proporção.

Fagnani (2017, p. 18), ao finalizar sua análise sobre o período, afirma que “[...] o pêndulo caminhou para a direita e não deve regressar tão cedo. [...] A tarefa urgente é resistir de todas as formas, para frear o rolo compressor dos retrocessos, que deverá ser intensificado até 2018.” E não poderia estar mais certo, na medida em que Jair Bolsonaro assume a Presidência da República em 2019 e dá seguimento, de forma ainda mais severa e irresponsável, aos ataques às garantias sociais da classe trabalhadora. Embora estes sejam elementos que serão introduzidos com maior profundidade no próximo capítulo, é válido salientar que as medidas ultraneoliberais³⁵ levadas à cabo no início do seu governo – em consonância com o direcionamento de seu antecessor, Michel Temer – obtiveram contornos agudizados no período da pandemia de COVID-19, iniciado em 2020. De cortes orçamentários rigorosos à inexistência de repasses para os municípios, até à substituição do Programa Bolsa Família – que apesar de não ser imune de críticas, possuía caráter contínuo, estrutura, e, ainda que parca, interrelação com as políticas de saúde e educação – pelo Auxílio Brasil, sem definição orçamentária, de natureza eleitoreira e nebuloso em suas condicionalidades e público alvo, dentre outros inúmeros impactos descomunais; o governo Bolsonaro representou para o conjunto de políticas sociais brasileiras o descaso e a irresponsabilidade – política, social e econômica.

Em linhas gerais, subentende-se, a partir do exposto, que a fragmentação, a focalização e a privatização, por esta via, sempre estiveram presentes no desenho

³⁵ O liberalismo enquanto filosofia e prática política tem sua gênese junto a do capitalismo, inicialmente aliado a contraposição das monarquias absolutistas, mas posteriormente cooptado pelo primeiro e utilizado para sua legitimação e defesa, de modo a-histórico e contraditório. Apesar de diferentes correntes, vertentes e nuances, Fontes (2020) aponta que a característica fulcral do pensamento liberal é a sua “adesividade protofeiforme aos variados momentos de expansão capitalista, exibindo sempre novos adereços, contanto que o cerne perdure.”, e sua associação a grupos que ora fora oposição, como os autocratas e religiosos. Suas diferentes formas, dentre elas o ultraneoliberalismo, enquanto política de Estado, reiteram e fortalecem suas instâncias coercitivas de modo a defender a propriedade do capital e blindá-la da classe trabalhadora, via mecanismos de austeridade fiscal, tributação regressiva e demais benefícios fiscais.

das políticas sociais brasileiras, portanto, não são suficientes para caracterizar as últimas décadas. Brettas (2017), assim, atribui ênfase à financeirização e à apropriação do fundo público – através de diferentes mecanismos que possibilitam a massiva transferência de recursos públicos do Estado para o capital financeiro, em detrimento do investimento em políticas sociais. É neste aspecto que se localiza um dos determinantes centrais do padrão de políticas sociais brasileiras, amplamente subordinado à dinâmica própria de uma economia periférica e dependente, uma vez que as aviltadas condições de vida de uma classe trabalhadora superexplorada são levadas ao limite, e, *no interior do mesmo processo*, recursos insuficientes para investimento em políticas sociais universais e gratuitas são disponibilizados, reiterando um padrão de políticas sociais constantemente desmontadas e preteridas em função do capital.

CAPÍTULO 2 – POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NO PERÍODO 1988-2022: ENTRE CONTINUIDADES E RUPTURAS; AVANÇOS E DESMONTES

Adotar a Teoria Marxista da Dependência como fundamentação teórica implica entender que as políticas sociais em países de capitalismo dependente – como o Brasil – assumem papéis distintos dos observados nos países centrais.

Yazbek (1999, p. 35) ao analisar o “complexo e desarticulado campo da política social” argumenta que, no Brasil, há uma modalidade assistencial de se fazer estas políticas. Subordinadas estruturalmente pelas particularidades políticas e econômicas do Estado, elas apresentam manifestações diversas, a depender das circunstâncias da acumulação – tendo em vista que a intervenção estatal no âmbito da reprodução da força de trabalho está inscrita nas relações sociais que conformam a ordem capitalista.

Isto posto, assimilar as características que a Política de Assistência Social (PAS) assume nos dias atuais – especialmente após 2016, e, com maior intensidade, no período pandêmico³⁶ – demanda a compreensão, mesmo que breve, das bases sobre as quais a referida política se assenta em um país de realidade dependente.

O capítulo em tela, deste modo, busca resgatar sucintamente os alicerces históricos sobre os quais a PAS é construída – tradicionalmente fundamentada e executada sob a ótica assistencialista traduzida em ações fragmentadas e pontuais – para em seguida, sinalizar a *ligeira cessação* destas características a partir dos marcos regulatórios que possibilitaram inegáveis avanços – mas sem, contudo, efetiva ruptura com suas tradicionais bases, estruturalmente limitadas. Por fim, desenvolve-se a argumentação acerca do processo que vêm, com maior ênfase desde 2016, restringindo as já incipientes ampliações ora vislumbradas.

2.1 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PRÉ-REDEMOCRATIZAÇÃO: BREVE REGRESSÃO HISTÓRICA

No que se refere às particularidades das políticas sociais em países como o

³⁶ Em janeiro de 2020 foi identificado na província de Wuhan, na China, uma nova cepa do coronavírus, SARS-Cov-2, responsável pela COVID-19, doença respiratória de alto contágio. Ainda no mesmo mês, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou-a como emergência de saúde pública de alcance internacional. Em março, a doença passou a ser considerada uma pandemia, diante da sua identificação em grande parte do mundo. No Brasil, as proporções da COVID-19 alcançaram níveis alarmantes e atingiram seu ápice em 2021. Até a presente data, 22 de agosto de 2023, totalizam-se no país mais de 705 mil mortes e 37 milhões de casos.

Brasil³⁷, é importante a princípio explicitar o argumento de Diniz (2020), que afirma que enquanto nos países centrais a busca pela coesão social e pela ampliação da participação da classe trabalhadora como consumidora no mercado é a incumbência central das políticas sociais, no capitalismo dependente que possui a cisão no ciclo do capital enquanto uma de suas leis tendenciais, a circulação de mercadorias não depende exclusivamente do mercado interno – portanto, o consumo da classe trabalhadora periférica não sendo o que move as economias dependentes, é secundarizado e não é o objetivo fulcral da intervenção estatal via políticas sociais.

Diniz (2020) destaca outro elemento que incide sobre esta modalidade de intervenção em realidades dependentes: estas são voltadas para trabalhadores majoritariamente inseridos de maneira informal e precarizada no mundo do trabalho, além de superexplorados. Yazbek (1999, p. 43) considera que este fator – a cisão entre os “pobres” e os trabalhadores, como se a natureza de sua pobreza fosse distinta – corrobora com intervenções fragmentadas que correspondem “[...] à imagem de “clientelas” descoladas das condições objetivas que estão na raiz de sua pobreza e subalternização”. A observação de que nestes países a classe trabalhadora parcamente possui acesso à proteção social tradicionalmente vinculada a inserção laboral formal direciona a análise para o papel de políticas não contributivas, natureza da Política de Assistência Social.

Historicamente esta tem sido direcionada aos “inaptos” ao trabalho, como idosos, pessoas com deficiência e crianças e adolescentes, embora, em realidades dependentes, estas populações comumente desenvolvam atividades laborativas. Em países centrais, o papel da assistência social no interior dos Estados Sociais conformados pós Segunda Guerra Mundial foi o de desenvolver ações junto à classe trabalhadora que não acessava as políticas sociais submetidas ao trabalho formal. Todavia, o redesenho das relações trabalhistas e sua flexibilização imputaram em redimensionamento do alcance da assistência social, que passou a atender também sujeitos com vínculos precarizados e/ou informais de trabalho e salários insuficientes para sua manutenção. No capitalismo periférico, sua configuração esteve tradicionalmente alinhada a estas bases, embora imbuídas de particularidades temporais, culturais e próprias ao formato do capitalismo na região (Diniz, 2020).

O que particulariza o atendimento ofertado pelas políticas sociais à classe

³⁷ Conforme exposto no 1º Capítulo desta Dissertação.

trabalhadora no capitalismo dependente – esteja ela desempregada ou em posições informais e precárias no mundo do trabalho – é que a superexploração da força de trabalho é condição fundamental para seu desenvolvimento, ela estrutura sua realidade e não é somente resultado de momentos de crise. A assistência social adquire funções sintomáticas em países cuja classe trabalhadora não é essencialmente consumidora, e, portanto, em que o capital não possui interesse em sua garantia de consumo: ela assume o papel relevante na manutenção orgânica desta classe (Diniz, 2020).

Diniz (2020) localiza as bases da assistência social na realidade brasileira em ações pautadas pela filantropia e caridade na fase monopolista do capitalismo, em virtude das peculiaridades da cultura política do país. Embora já contasse com determinada normatização e financiamento estatal, sua execução ainda era vinculada a estas perspectivas. Por esta mesma via, Yazbek (1999, p. 40-41) menciona que

No caso brasileiro, as políticas sociais, particularmente pós-64, tem-se caracterizado pela subordinação a interesses econômicos e políticos. A matriz conservadora e oligárquica, e sua forma de relações sociais atravessadas pelo favor, pelo compadrio e pelo clientelismo, emoldura politicamente a história econômica e social do país, penetrando também na política social. Do ponto de vista político, as intervenções no campo da política social, e, particularmente na assistência social, vêm se apresentando como espaço propício à ocorrência de práticas assistencialistas e clientelistas, servindo também ao fisiologismo e à formação de redutos eleitorais.

Enquanto uma das ações acionadas pelo Estado para enfrentamento da questão social, a assistência social tem sido historicamente acompanhada do que a autora chama de “distorções”, responsáveis, em parte, por seu perfil restrito e, por vezes, indeterminado – elencadas aqui de forma sucinta. Inicialmente, menciona que suas bases estão assentadas na perspectiva do favor e no clientelismo, intrínsecos a cultura política brasileira e que reiteram relações de dependência, especialmente na relação com a classe trabalhadora. Yazbek (1999, p. 50) argumenta que esta distorção corrobora com a noção de “pobre beneficiário, desamparado e necessitado” que acompanha os usuários da assistência social e delega a responsabilidade de sua condição de pobreza a eles próprios – e como salienta Sposati (2007a, p. 441), “a condição de ser pobre não gera direitos.”

Yazbek (1999) destaca também a sua estreita relação com o trabalho filantrópico e voluntário, comuns à vida em sociedade. Ao passo em que as bases institucionais da assistência social são de origem filantrópica, religiosa e beneficente,

resistências às mudanças eram presentes no momento histórico da construção da obra de Yazbek (1999) – noção que permeia, embora em contexto e conjuntura diversa, a PAS até os dias atuais.

Ao finalizar a argumentação, sinaliza para a “conformação burocratizada e inoperante” que deriva do lugar que o âmbito “do social” ocupa na esfera das políticas públicas e a consequente insuficiência orçamentária que o acompanha. A constatação, à época, da desarticulação presente nas ações da assistência social permitiu que seu perfil descontinuado e fragmentado fosse questionado (Yazbek, 1999). A autora reflete que o fato dela não ser, de fato, uma *política* que articulasse suas ações, definisse suas competências, abrangência e recursos orçamentários nos diferentes entes federativos, ratificava estas distorções mencionadas e não reverberava de maneira efetiva nas condições de vida desiguais vivenciadas por seus usuários. Deste modo,

[...] os padrões brasileiros de assistência social se estruturam ao sabor do casuísmo histórico, em bases ambíguas e difusas, garantindo apenas um atendimento precário aos seus usuários, apesar da pauperização no país não ser apenas conjuntural, mas resultar da organização social, política e econômica da sociedade. (Yazbek, 1999, p. 51)

Não somente a lógica do direito não se apresentava nestas relações, como esta foi tardiamente incorporada. A alteração do *status* destas iniciativas assistenciais para tornarem-se, de fato, política social, acontece somente após a aprovação da CF/88, momento em que a PAS passa a integrar a Seguridade Social brasileira – o que, no entanto, não eliminou completamente as marcas da sua trajetória. Este marco, aliado à normatização subsequente que organizou e sistematizou a Política de Assistência Social em território nacional não logrou sua completa consolidação, embora tenham sido evidentes os avanços em diferentes esferas.

Sposati (2007a) analisa que entre os planos institucionais e os planos político, econômico e social, da mesma forma que entre o plano legal e o plano real para a construção da PAS há distintos lapsos na esfera de sua interpretação, projetos políticos norteadores e compreensão enquanto política pública partícipe da Seguridade Social, em que se sobressaem o de continuidade de sua tradição clientelista e conservadora; e o de modificação deste *status quo* para o de política estatal a garantir direitos.

A promulgação da CF/88 confere à Política de Assistência Social o caráter de

proteção social não-contributiva, inserindo-a no rol dos direitos sociais e das garantias de cidadania sob responsabilidade do Estado ao integrá-la ao sistema de proteção social. As lutas pela transição das ações tradicionalmente conservadoras operadas pela assistência social a ações que reiteram sua condição de política pública não estiveram isentas de entraves. A busca por ancorá-la em bases divergentes das historicamente construídas e, assim, alterar o paradigma político da área, demandava simultaneamente alterações conceituais, na esfera da gestão e mediações institucionais. Contudo,

O alcance das provisões sociais públicas em quantidade, qualidade, cobertura, ética, garantias afiançadas, modo de gestão e financiamento detalham e particularizam o regime da política social adotada em um país em um dado momento histórico. Por consequência, o regime de uma dada política social depende do modelo de regulação econômica, social e política, e nele, do papel exercido pelo Estado entre os processos de acumulação, distribuição e redistribuição do capital para o trabalho face às desigualdades sociais e econômicas (Sposati, 2007a, p. 437-438).

Por esta via, examinar as especificidades da Assistência Social no Brasil em seu período de trânsito entre paradigmas implica compreender que esta política se trata de um objeto sócio-histórico que está economicamente e geograficamente localizado, permeado e determinado por relações de forças *conjuntamente mutáveis* (Sposati, 2007a). É preciso, portanto, que se resgate as especificidades próprias ao período e ao modo de funcionamento da *proteção social à brasileira* que incidiram neste processo.

A autora enuncia que a introdução da Assistência Social à Seguridade Social ocorreu pela negativa: o que não era seguro social e considerado competência da Previdência Social, portanto, submetido a contribuição prévia, passou a integrar a política. Esta entrada não foi resultado de pacto social exigido, logo, a necessidade de novas responsabilidades sociais e públicas para sua garantia, para além do mero legado dos benefícios de seguro social, não ficou explícita no momento. A perspectiva de proteção social não contributiva e sua consequente garantia e expansão, independentemente de relações formais de trabalho, não foi propriamente assimilada: “[...] a assistência social foi instituída mais pelas “heranças institucionais” do que pela concepção efetiva de um novo paradigma ou novo pacto social com base na democracia e na redistributividade.” (Sposati, 2007a, p. 446).

De maneira simultânea a este movimento que a consagrava enquanto política pública a ser ofertada a quem dela necessitar, sucedia-se a reorganização das

relações capitalistas, a intensificação do processo de reestruturação produtiva e em decorrência, o aumento expressivo de desigualdades presentes na sociedade brasileira. Este processo não foi imune aos entraves próprios à época – oriundos dos ditames neoliberais vigentes – e à dinâmica do funcionamento do capitalismo no país³⁸.

A regulamentação da PAS a partir da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), nº 8.724/93³⁹, foi a última no interior da Seguridade Social a ser aprovada, somente cinco anos após o advento da CF/88 (Silva, 2014). Os entraves responsáveis pela regulamentação tardia são explicados por Silva (2014) como oriundas de uma conjuntura em que a ofensiva neoliberal⁴⁰, e, em consequência, a desresponsabilização estatal, eram perspectivas orientadoras, aliados ao seu histórico particular enquanto não política. Sposati (2007b), pela mesma via, sinaliza que o Estado de Direito neste momento histórico ainda era “hipótese democrática”. Antes de sua aprovação, seu primeiro projeto de lei em 1990 foi vetado pelo então presidente Fernando Collor.

Isto leva Couto, Raichelis e Yazbek (2017) a identificarem este processo enquanto *contraditório*: houve um paradoxo entre os avanços constitucionais do período – em que diversas legislações sociais foram aprovadas, para além da LOAS – que legitimaram, sob a ótica legal, direitos sociais e trouxeram a PAS para a esfera pública e o alinhamento do Estado aos ditames neoliberais que ensejaram um ajuste

³⁸ “Vive-se no Brasil um longo, tortuoso e dificultoso processo de construção de estratégias políticas de governo para a adoção de novas medidas de gestão e de extensão e popularização de procedimentos judiciais, para que tais direitos, direcionados à universalização da cidadania, saiam do papel e se transformem em acesso real a efetivas aquisições reclamáveis nos tribunais (quando da ocorrência de interdições a tais acessos). Trata-se de uma ampla mudança cultural: da cultura sócio-política, da cultura da gestão pública, da cultura do Judiciário e da cultura do Legislativo.” (Sposati, 2007a, p. 444).

³⁹ A LOAS reafirma as orientações para a organização da PAS, presentes na CF/88, e estabelece como diretriz a primazia da responsabilidade estatal e a gestão única nas esferas municipais, estaduais e federal. A Lei n. 8.724-93 também introduz os Planos de Assistência Social, os Fundos de Assistência Social e os Conselhos de Assistência Social, instrumentos imprescindíveis para a gestão de um sistema participativo e descentralizado.

⁴⁰ No que tange as contrarreformas deste período, é relevante resgatar as colocações de Behring (2018): estas foram levadas a cabo essencialmente através de um ajuste fiscal rigoroso justificado em virtude do enxugamento dos “gastos” estatais, responsáveis pela crise vivenciada. O que se verificou, no entanto, foi que simultaneamente a propagação deste discurso, a política econômica brasileira era severamente inclinada às privatizações e desvinculações orçamentárias para pagamento de juros e amortização da dívida pública, o que rebateu nos meios de financiamento do Estado e intensificou sua submissão ao capital internacional e o mercado financeiro. Estas orientações – e opções – políticas desembocaram na redução arbitrária do investimento em políticas sociais e asseverou o quão o Estado brasileiro foi “*máximo*” – na contramão dos que pregavam a necessidade de um *Estado mínimo* – na consolidação de um suposto mercado livre em detrimento de sua participação na efetivação da Seguridade Social brasileira conforme os princípios constitucionais conquistados.

fiscal e consequente redução de destinação orçamentária suficiente para sedimentar as garantias cidadãs alçadas pela CF/88.

[...] é na *contra mão* das transformações que ocorrem na ordem econômica internacional, tensionado pela consolidação do modelo neoliberal, pelas estratégias de mundialização e financeirização do capital, com a sua direção privatizadora e focalizadora das políticas sociais [...] que devemos situar o início do difícil processo de construção da Seguridade Social brasileira. (Couto; Raichelis; Yazbek, 2017, p. 64, grifos no original)

Embora complexo e contraditório, este processo encontra oposição por parte de grupos alinhados à noção de direito da PAS. A aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em outubro de 2004 que propõe a configuração da política via SUAS – modelo de gestão para a materialização das ações socioassistenciais – sancionado em julho de 2005 expressam esta resistência⁴¹ (Couto; Raichelis; Yazbek, 2017). Por sua vez, para sua garantia, um conjunto de serviços, benefícios, programas e benefícios ofertados pelo Estado e separados por nível de complexidade⁴²,

[...] introduz a concepção de sistema orgânico com definição de responsabilidades para os entes federados e consequentemente impõe desafios para sua concretização, dada a complexidade que envolve o funcionamento da rede socioassistencial. *Ademais, importa considerar os determinantes socioeconômicos e políticos que interferem na forma como esta política pública tem conseguido ser implementada na sociedade brasileira* (Araújo; Araújo; Carneiro, 2019, p. 34, grifos próprios).

Silva (2014) aponta que neste período ganhou força a crítica coletiva e a pressão por parte de gestores, docentes e pesquisadores do campo da política social contra as bases filantrópicas, clientelistas e a não efetivação da PAS enquanto política pública e direito social. Movimento que possibilitou maior institucionalização, definição e agregou visibilidade à política, o que, apesar dos avanços, não foi traduzida em consolidação deste direito, sobretudo frente à política econômica dos governos do

⁴¹ É relevante resgatar brevemente que entre a aprovação da LOAS e da PNAS passaram-se 11 anos. No governo de Fernando Henrique Cardoso, de 1995-2002, a antiga Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi extinta e substituída pela Comunidade Solidária, levado a cabo pela primeira-dama. Embora implementado com a promessa de ser a estratégia para a resolução da descontinuidade, do clientelismo, da fragmentação das ações, dentre outras características históricas da assistência social, de fato estabeleceu “nova relação solidária”, nos termos de Sposati (2007b), em virtude do reforço das orientações neoliberais pela via da subsidiariedade, ao mesclar marcas antigas e modernidade, “[...] nos 8 anos, em quase nada, a menina LOAS foi estimulada e capacitada a ter vida pública e política sob direitos sociais.” (Sposati, 2007b, p. 76).

⁴² A PAS divide-se entre Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE) – esta última, subdividida entre Alta e Média complexidade.

PT⁴³ que mantiveram a expropriação do fundo público em favor do capital internacional (Silva, 2014). Não obstante os tímidos desvios dos governos petistas com relação às orientações neoliberais – que tiveram maior força entre 1995-2002 –, e que possibilitaram historicamente a ampliação e normatização em território nacional da PAS conforme previsto constitucionalmente, a ruptura com as proposições centrais desta agenda – no âmbito da política econômica e da política social – não foram visualizadas (Behring, 2018).

Considera-se que a PAS passou a assentar-se em bases distintas de organização e implementação a partir deste período: o SUAS inaugura uma rede de atenção em todo o território nacional a partir de serviços socioassistenciais e ampliação de Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), que aliados a outros elementos inerentes aos governos petistas – como a queda dos índices de desemprego; a expansão de vagas formais de empregos com baixa remuneração; o aumento do salário mínimo; e a ampliação de crédito (Behring, 2018, p. 54) – se traduziram em impactos materiais positivos, sobretudo na realidade da população em situação de pobreza extrema e/ou absoluta, pois, “[...] suscitaram necessidades, ampliaram as fronteiras materiais da classe trabalhadora, incidiram sobre a indiferença e a invisibilidade de amplos segmentos da população brasileira.” No entanto, é imprescindível destacar que este combate à pobreza se sucedeu *dentro da ordem*, ao passo em que a desigualdade na divisa de riquezas entre capital e trabalho seguiu ilesa.

2.2 O ADVENTO DO SUAS E A ESTRUTURA CONTEMPORÂNEA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Alicerçado nos novos marcos legais pós CF/88 que a configuraram como dever do Estado e direito dos cidadãos, frutos das articulações políticas oriundas da crítica coletiva e da pressão de pesquisadores, profissionais, docentes e gestores do campo da política social em favor à um sistema público e nacional que organizasse a PAS a partir das diretrizes de universalização, participação social e descentralização (Lopes; Rizzotti, 2020), o SUAS tornou-se *possível*. No rumo da consolidação da Assistência

⁴³ O 1º mandato de Lula corresponde entre 2003 e 2006, enquanto o 2º de 2007 até 2011. O Governo de Dilma Rousseff abarcou seu 1º mandato completo, entre 2011 e 2014, e o 2º iniciado em 2015 e interrompido em 2016 em decorrência do *impeachment*.

Social enquanto política pública não-contributiva no Brasil, Couto *et al.*, (2017a) manifestam que seu “ponto mais elevado” é o advento do SUAS em julho de 2005, a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em julho de 2003. A edificação deste sistema era condição essencial da LOAS na medida em que conferiu efetividade e organicidade à PAS. Assim, é a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) (2005) que “consagra os eixos estruturantes para a realização do pacto a ser efetivado entre os três entes federados e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, visando a implementação e consolidação do SUAS no Brasil.” (Brasil, 2005).

Nesse período, o IBGE apontava 14,2 milhões de famílias em situação de pobreza e que não era só por ausência de renda, mas um conjunto de direitos negados, desde a infraestrutura mínima, a moradia, alimentação, educação infantil, serviços de apoio à idosos e pessoas com deficiência, isolamento das comunidades rurais, indígenas, quilombolas, fenômenos de violência de gênero, trabalho infantil, abuso sexual, uma gama de necessidades não atendidas pelos serviços públicos ao longo de muitas décadas. E que era preciso, no âmbito da proteção social, definir e organizar benefícios e serviços da assistência social, construindo novas concepções e criando uma tipificação de serviços respondendo às demandas das diferentes realidades desse imenso país. (Lopes; Rizzotti, 2020, p. 131)

O SUAS foi proposto enquanto um sistema que é modelo de gestão em todo o território brasileiro e integra municípios, estados e União, diante da necessidade de implantar um regime próprio de gestão para a PAS. Portanto, possuindo a função gestar os conteúdos específicos desta política, o SUAS através da NOB/SUAS (2005) também: i) estabelece a gestão compartilhada, a cooperação técnica entre os entes federativos e o co-financiamento; ii) divide as responsabilidades entre estes três entes com o objetivo de regular, manter e expandir as ações da PAS; iii) fundamenta-se na PNAS; iv) determina em todo o Brasil a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema através de benefícios, programas, projetos e serviços, sejam estes permanentes ou eventuais, a partir de critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada; v) considera as diferenças e diversidade presentes no território nacional, reconhecendo-o como plural a partir de suas características socioeconômicas, políticas e sociais, e que estas condicionam seus padrões e devem ser observadas ao planejar e executar as ações no âmbito da política; vi) reconhece as entidades de assistência social e as articula à sua dinâmica (Brasil, 2005).

Deste modo, conforme Lopes e Rizzotti (2020), era fulcral que fosse delimitado o que cabia à PAS ofertar, com o intuito de romper com a tradicional noção de que

esta era responsável por ofertas pulverizadas à população pauperizada, especialmente as de responsabilidade de outras políticas sociais, partes ou não da Seguridade Social brasileira. Era fundamental o estabelecimento de diretrizes, princípios e as especificidades a serem atendidas na esfera dos benefícios e serviços socioassistenciais, bem como, a definição do modelo de gestão no âmbito dos entes federativos, financiamento e demais normativas que a regulassem em todo o país.

Suas incumbências essenciais são a defesa de direitos, a vigilância socioassistencial e a proteção social a serem oferecidas via serviços, benefícios, programas e projetos que integrem uma rede socioassistencial organizada em nível nacional e que possuam unidade e identidade, nos termos de Lopes e Rizzotti (2020). A estruturação e organização dos serviços a serem ofertados dividiu-se a partir de níveis de proteção: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), esta subdividida entre Média e Alta Complexidade. Por sua vez, sua execução e materialização expandiu a criação de unidades como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), em que assistentes sociais, profissionais historicamente vinculados à PAS, passaram a integrar as equipes profissionais exigidas para gestão e execução das ações.

De 2004 à 2016, o SUAS teve a adesão dos 5.571 municípios brasileiros mais o DF e os 26 estados, o que significa o compromisso com a implementação da Política Nacional de Assistência Social, execução dos planos decenais, cumprimento das deliberações das conferências nas três esferas de governo, apoio às instâncias de pactuação e controle social, mantendo em funcionamento os serviços públicos, pelos CRAS, CREAS, Centros de População de Rua, Abrigos, Acolhimentos e em articulação com os serviços da rede não governamental de assistência social (Lopes; Rizzotti, 2020, p. 133).

Presenciou-se avanços significativos na esfera da PAS nos anos 2000 que rebateram na garantia – ainda que mínima – de condições de sobrevivência à classe trabalhadora brasileira, especialmente ao considerar o nível de cobertura que a política alcançou – Lopes e Rizzotti (2020) mencionam a cobertura estimada de 100 milhões de brasileiros à época de redação do texto.

Não se defende aqui a capacidade de políticas sociais lograrem a erradicação de desigualdades sociais – especialmente em uma realidade como a da América Latina, cuja limitação destas é intrínseca ao seu próprio *modus operandi* –, todavia, é impossível desconsiderar os impactos materiais sobre seus usuários: ampliação do poder de compra e valorização do salário mínimo; adesão à políticas transversais de

atendimento à populações específicas como crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, pessoas idosas, mulheres e indígenas; dentre outras que reverberaram na saída do Brasil do mapa da fome, na redução da mortalidade infantil, e em outros indicadores (Lopes; Rizzotti, 2020).

Mas paralelamente ao esforço em destacar estes impactos, é primordial que sua análise não seja acrítica e desconsidere sua *expansão precarizada*, circunscrita às transferências monetárias e compensatórias, e situada em um cenário de reconfiguração e precarização das relações trabalhistas (Sitcovsky, 2009) – já demasiadamente precarizadas em uma realidade como a brasileira. Não se desconsidera aqui a possibilidade – ainda que parca – de acesso à bens de consumo que estas iniciativas promoveram e sua imprescindibilidade para as condições materiais de vida da população. O que se salienta é a sua primazia em desfavor ao impulso aos serviços socioassistenciais; seu financiamento severamente *regressivo*, o que inviabiliza sequer ligeira distribuição de renda⁴⁴, e sua *ampliação refilantropizada*, em que se estimulou a expansão de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e demais instituições do chamado “terceiro setor” sob a lógica de transferência de responsabilidades estatais à sociedade civil – especialmente no interior de um Estado que havia de ser mínimo. Na política em tela, o estabelecimento de parcerias público-privada para a organização das redes socioassistenciais e execução dos diferentes serviços preconizados, para além de desresponsabilizar o Estado, inibe a política de seu caráter classista, apazigua suas contradições inerentes e retira sua capacidade organização e reivindicação – instrumentalizando-as para a execução de ações da PAS que deveriam ser incumbência estatal.

Entretanto, reconhece-se também os limites intrínsecos à política social, e em especial, seus limites em realidades de capitalismo dependente. Quiçá, avanços tímidos, tênues, repletos de críticas e contradições, e *possíveis* na periferia global – mesmo que relevantes do ponto de vista de uma classe trabalhadora superexplorada e com restritas possibilidades de acesso ao consumo.

O que se vislumbra após 2016 é a gradativa diluição deste sistema que estava em construção, a partir do redirecionamento das bases em que ora se buscava

⁴⁴ “[...] dificilmente, com os pressupostos que orientam a composição do orçamento da assistência social, podemos inferir tal conclusão. Ao contrário, o quadro sumariamente delineado, não revela uma transferência de recursos do capital para os trabalhadores, ou, se preferirem, dos ricos para os pobres, e, sim, sugere uma redistribuição de renda entre os próprios trabalhadores.” (Sitcovsky, 2009, p. 159)

assentá-lo. Seu “trânsito político-social, técnico-científico e jurídico” (Sposati, 2007a, p. 442) em busca da reversão de seu tradicional paradigma político é desacelerado. Lopes e Rizzotti (2020) sinalizam a vigência de uma “intentona” contra o SUAS através de contrarreformas empenhadas que rebatem na oferta de serviços públicos. Elencam a EC nº 95; a redução severa no orçamento destinado à PAS; o desmonte das ações destinadas à segmentos específicos; as restrições nas inclusões das famílias em PTRC; a ausência dos repasses fundo a fundo contínuos e regulares e a consequente ruptura do pacto federativo e a desconsideração das instâncias de controle social, como as contrarreformas que incidem na PAS no período e traduzem as iniciativas de desmonte do sistema.

2.3 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: GOVERNO BOLSONARO E PANDEMIA DA COVID-19

Araújo, Araújo e Carneiro (2019) argumentam que o SUAS estava em processo de consolidação, não obstante os entraves oriundos da diversidade presente em um país de dimensões continentais como o Brasil – diversidades territoriais, econômicas, sociais e culturais. Embora ainda situada em contexto de conflito entre a PAS enquanto política estatal e a assistência social em suas protoformas, esta vinha se legitimando à medida que seu financiamento e gestão, o controle social, a gestão do trabalho, dentre outros elementos, eram discutidos tendo no horizonte a consolidação da política no campo da proteção social brasileira. Examinar a inauguração do SUAS implica considerá-lo enquanto uma

[...] das principais reformas desenvolvidas no âmbito da política social em atendimento aos preceitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988; e se caracteriza por meio de etapas centrais na construção das bases normativo-jurídicas para a regulação do conteúdo relativo ao direito à Assistência Social. (Araújo; Araújo; Carneiro, p. 35).

Ainda que de modo restrito, distante do plano legal e com maior ênfase aos PTRC em seu detrimento, são manifestos os avanços angariados e a disputa de paradigmas que foram possíveis no período e que caminharam para a construção do SUAS. A primeira fase desta consolidação oportunizou a nacionalização da política a partir dos conceitos essenciais trazidos pela PNAS (Brasil, 2004), posteriormente aperfeiçoadas com a publicação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. O período entre 2011-2016 foi fundamental para a ampliação de recursos e serviços; para a reorganização da PSE; para a instituição de novas

unidades que prestassem serviços socioassistenciais a públicos específicos e com particularidades – como é o caso das equipes volantes, dos Centros Especializados para População em Situação de Rua (Centro POP), os Centro Dia e as residências inclusivas.

Este processo de consolidação do sistema é, segundo Araújo, Araújo e Carneiro (2019), processualmente inviabilizado após 2016 em virtude do golpe institucional deflagrado contra o governo de Dilma Rousseff, que possui como uma de suas expressões mais alarmantes a ofensiva contrarreformista materializada através de inexoráveis contenções orçamentárias que aceleraram o processo de desmonte do Sistema de Proteção Social brasileiro.

Neste sentido, é destacado o contexto brasileiro pós-2016 caracterizado pelo acirramento do desmonte das políticas de seguridade social e, conseqüentemente, dos seus efeitos sobre a classe trabalhadora. Este processo deve ser compreendido dentro da lógica capitalista, da *necessidade de utilização do fundo público para enfrentamento da crise e de sua reprodução como sistema de produção*. [...] Ou seja, a saída para a “crise fiscal” do Estado brasileiro, conforme discurso oficial, é desenvolver um programa de redução de gastos, especificamente dos recursos destinados à classe trabalhadora. O que significa cortes de direitos do trabalho, incluindo-se aqueles vinculados à seguridade social e às políticas sociais de um modo geral. (Araújo; Araújo; Carneiro, 2019, p. 36-37)

No interior desta lógica, as autoras argumentam que as bases de sustentação do SUAS foram ameaçadas a partir da opção política do governo de Michel Temer⁴⁵ em adotar um projeto conservador ultraneoliberal guiado pela desestruturação da Seguridade Social brasileira. Neste processo, a EC n° 95/16, que aprovou o NRF, redefiniu o orçamento a ser destinado à PAS e comprometeu as ampliações ora verificadas, especialmente no que tange a continuidade dos serviços socioassistenciais – que historicamente foram preteridos em função dos PTRC. A contraposição entre diferentes projetos societários fica evidente, imperando aquele em que políticas sociais são colocadas em segundo plano e a classe trabalhadora é submetida à um Estado penal, enquanto o aparato deste – ressalta-se o fundo público – é utilizado em favor às classes dominantes no gerenciamento do capital (Araújo;

⁴⁵ As autoras elencam algumas decisões deste governo que repercutiram na PAS de forma a questionar os avanços alcançados: a extinção do Ministério da Previdência e conseqüente alocação do INSS no MDS; a desconstrução da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), responsável por sistematizar e fornecer dados sobre o SUAS em território nacional; ruptura com o comando único da PAS em nível federal; e a aprovação da EC n.95/16 que possibilitou o desfinanciamento da política. Ancoradas nas formulações de Castro (2017), as autoras afirmam que o governo Temer fez uso da estratégia “arquitetura da destruição”. (Araújo; Araújo; Carneiro, 2019).

Araújo; Carneiro, 2019).

As autoras refletem acerca do movimento de retorno aos antigos moldes da assistência social possibilitado por este processo inaugurado pós-2016, via “diluição”⁴⁶ das conquistas logradas a partir do SUAS e o resgate da noção de desproteção, insegurança e de ações espontâneas e fragmentadas, ora vigentes. Repercutem a má gestão do sistema e seu desfinanciamento, simultâneos a reprodução de marcas de sua trajetória que não foram inteiramente superadas, como o assistencialismo, o clientelismo e a filantropia. Ademais, Araújo, Araújo e Carneiro (2019) denunciam a perspectiva cruel de que há de se fazer o mínimo com um mínimo, ou, como já debatido, “uma política pobre para pobres”, em que critérios de acesso são endurecidos e diferentes limitações são impostas na procura por reduzir o contingente de usuários de benefícios e serviços, conformando ameaças notórias à – já muito frágil – democracia brasileira e aos pactos civilizatórios e sociais firmados a partir da CF/88, especialmente os que afirmam a PAS enquanto política de direito e partícipe do tripé da Seguridade Social.

Em linhas gerais, os desmontes obtidos neste período pós-2016 no campo da PAS podem ser identificados

(i) na lógica da seguridade social, pela alteração de regras ao acesso aos benefícios e propondo desvinculação do valor dos benefícios previdenciários e assistenciais do salário mínimo; (ii) do órgão gestor da Assistência Social, pela realocação em todo o país de ações e serviços tais como combate à droga, desenvolvimento agrário e operação de benefícios previdenciários, descaracterizando a Assistência Social como uma política; (iii) do Bolsa Família, pela diminuição da cobertura do Programa; (iv) do BPC, pela proposta de desvinculação do salário mínimo; e, por fim, (v) o da rede pública de atendimento da Assistência Social, por meio do deslocamento do Cadastro Único e a gestão dos benefícios de transferência de renda dos territórios onde vivem as famílias, para as poucas agências do INSS existentes no país. (Araújo; Araújo; Carneiro, 2019, p. 42)

As ameaças ao funcionamento do SUAS e o risco iminente de interrupção de suas ofertas tomaram proporções ainda mais rigorosas no governo de Jair Bolsonaro iniciado em 2019, e, principalmente, durante a pandemia de COVID-19 a partir de

⁴⁶ Enquanto expressões deste possível retorno, é possível mencionar a diminuição das equipes de trabalhadores e a fragilização de seus vínculos de trabalho; o retorno do primeiro-damismo e de programas com viés higienistas e conservadores, como é o caso do Programa Criança Feliz; a fragilização das instâncias de participação e a tentativa de alterações no âmbito da gestão dos principais motes da política: o Cadastro Único, o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) (Araújo; Araújo; Carneiro, 2019).

2020, em que, nos termos de Boschetti e Behring (2021), posturas “mediócras, negacionistas e ultraneoliberais” foram tomadas em favor ao capital e em detrimento das necessidades da classe trabalhadora – agudizadas e dramatizadas no período.

No tocante à pandemia, Araújo, Carneiro e Carvalho (2021, p.176) situam-na no contexto da civilização contemporânea do capital, posicionada em uma interseção de crises que possuem dimensões civilizatória, ambiental, social, ética e sanitária, uma vez que é

[...] decorrente de uma amálgama de determinantes sanitários e sociais, vinculados ao próprio contexto de reprodução social, engendrado em meio às desigualdades econômicas e sociais e apartações profundas provocadas pelo capitalismo (CARVALHO:ARAÚJO, 2020). Nesta perspectiva, afirma Davis (2020) que a crise provocada pelo novo Coronavírus é um monstro alimentado pelo próprio capitalismo.

As autoras localizam-na nas entranhas da expansão vertiginosa do capital e sua intrínseca relação violenta com o meio ambiente, que propiciam pandemias de proporções similares a esta e encontram terreno fértil em Estados subfinanciados – sob a ótica dos interesses da classe trabalhadora, é válido frisar – e políticas sociais consequentemente desmontadas. Isto posto, para além de uma crise sanitária, a pandemia revelou e intensificou as desigualdades estruturais vivenciadas no Brasil, acentuadas pelo ultraneoliberalismo aliado ao neofascismo⁴⁷ do governo federal vigente até 2022.

Antes de se debruçarem sobre os impactos da pandemia na PAS, Boschetti e

⁴⁷ Behring e Boschetti (2021, p.71-72) introduzem a discussão acerca da caracterização do governo de Bolsonaro como neofascista: “Se os movimentos de massa pequeno-burgueses e fascistas mobilizam ontem e hoje o ódio e a agressividade, não é porque isso seja parte de uma espécie de natureza humana adormecida ou por razões meramente psicológicas. Essa necessidade do terror e da violência teve, na Itália e na Alemanha, profunda relação com o capitalismo monopolista e suas demandas de reprodução após a grande débâcle de 1929-32, bem como com o imperialismo, tendo em vista a retomada das taxas de lucro, inclusive pelo armamentismo. [...] Nesse passo, o ascenso do fascismo foi (e, dizemos, é) expressão da grave crise do capitalismo maduro e decadente, uma crise de reprodução do capital. Nesse sentido, “a tomada do poder pelo fascismo é a alteração pela força e a violência, a favor dos grupos decisivos do capital monopolista, das condições de reprodução do capital” (Idem, p.29). Se o fascismo não é a forma desejável e “normal” da dominação burguesa, não há pudores em lançar mão do mesmo em condições determinadas — de crise —, mobilizando a fração enfurecida pequeno-burguesa para esmagar as organizações operárias-populares, na forma de falanges e esquadrões paramilitares inclusive. A partir dessas considerações, podemos sintetizar que há nítidos elementos de fascismo naquilo que o bolsonarismo está fazendo no seu conjunto e desencadeando na sociedade brasileira num contexto de crise estrutural do capitalismo (Mandel, 1972/1982 e Mészáros, 2002), ainda que não tenha se instaurado um regime fascista — uma ditadura aberta. No entanto, temos uma espécie de simulacro frente aos fascistas do passado, em que o “nacionalismo” vem associado à entrega do patrimônio público ao usufruto do imperialismo, o “combate à corrupção” significa aparelhar as instituições para interesses escusos, as eleições gerais são contaminadas pela prisão do adversário e pelas fake news em associação com a Cambridge Analytica.”

Behring (2021) fazem algumas considerações acerca da conjuntura de crise do capitalismo contemporâneo, argumentando que a crise sanitária não inaugurou crises⁴⁸ econômicas, políticas e sociais ao redor do globo, mas as agudizaram – e de maneira particular em países como o Brasil.

É relevante sinalizar aqui como esta conjuntura de crise exacerbada rebate na classe trabalhadora: através da eliminação de postos de trabalho e a consequente ampliação do desemprego; do desmantelamento das forças produtivas; dos deslocamentos involuntários em virtude da miséria e guerras; da expansão de conflitos econômicos, dos quais as tensões entre os Estados Unidos e a China são exemplos; bem como a “guinada à direita” visualizada, em que a extrema direita – e o neofascismo – emergem e quebram “o ovo da serpente” (Behring; Boschetti, 2021).

. Na esfera econômica, Behring e Boschetti (2021) acrescentam que, somadas às medidas anteriores de ajuste fiscal, outras também foram aprovadas em direção ao estabelecimento de circunstâncias favoráveis ao livre-mercado em detrimento da garantia de direitos sociais, como a Lei da Liberdade Econômica (Lei n. 13.874/2019) e a Contrarreforma da Previdência (EC n. 103/2019). Estas perspectivas foram também legitimadas ideologicamente via um reacionarismo perverso e violento contra as iniciativas de lutas sociais; as pesquisas e a formação e produção de conhecimento científico no âmbito das universidades públicas e contra os direitos humanos e conquistas civilizatórias de diversos grupos. Todavia,

Os draconianos ajustes fiscais (Boschetti e Teixeira, 2019; Behring, 2019) impulsionados nos últimos anos não provocaram a recuperação econômica anunciada: o Produto Interno Bruto (PIB) de 2018 cresceu apenas 1,3% e o de 2019 caiu para 1,1%, tendo sido apelidado de “pibinho”, subscrevendo a ausência de decolagem econômica. Antes mesmo da pandemia, portanto, a economia patinava insistentemente, o que sustentou a encarniçada destruição da previdência pública, como estratégia de transferência antes nunca vista de fundo público para o capital, especialmente o financeiro. (Behring; Boschetti, 2021, p.73).

Aqui as autoras localizam a já mencionada *expropriação do fundo público* para salvação do capital, o que recrudesce desigualdades sociais pré-existentes. O Brasil adentra o período pandêmico com 12.6 milhões de desempregados – dado que tergiversa o fato de que as condições de gênero e raça atravessam esta realidade: 64,85% deste contingente é preto e pardo, ao passo em que mulheres são a maior

⁴⁸ Válido ressaltar que a crise do capital, enquanto uma crise estrutural e sistêmica, manifesta a contradição – sem solução – no interior do capitalismo.

parte desta força de trabalho e também possuem a maior incidência de desemprego (Behring; Boschetti, 2021). É importante situar estas características pois, como já previamente abordado, as relações de trabalho incidem em duas das três políticas sociais da Seguridade Social brasileira que ofertam benefícios monetários mensais: na Previdência Social – associada ao trabalho formal e a prévia contribuição –; e na PAS, via Programas de Transferência de Renda Continuada (PTRC), benefícios eventuais, que embora não assegurem renda e destinem-se a vulnerabilidades temporárias, têm sido extremamente relevantes para a sobrevivência, e Benefício de Prestação Continuada (BPC) – este último restrito à idosos (a partir de 65 anos) e Pessoas com Deficiência (PCD) que comprovadamente não podem garantir renda através do trabalho. Isto é, parcela significativa da população brasileira sem vínculo formal de trabalho e contribuição previdenciária possuíram como opção a PAS. Se não adequadas a seus critérios de elegibilidade para acesso aos benefícios ofertados, são “[...] obrigados a se disponibilizar “livres como pássaros” (Marx, [1867] 2013) para “negociar” no mercado as formas mais bárbaras de exploração, sem nenhum tipo de proteção social mediada pelo Estado.” (Behring; Boschetti, 2021, p. 75). População esta, fundamental para que o capital siga se reproduzindo de forma a pressionar o valor da força de trabalho e preservar o mercado via consumo.

Salvador (2020) sinaliza que a *disputa pelo fundo público* ganha contornos centrais em uma conjuntura como esta, em particular em uma realidade como a brasileira, cujo os efeitos devastadores da COVID-19 foram menosprezados pelo governo federal e acentuados diante do ajuste fiscal já em curso e que já rebatiam nas políticas sociais brasileiras.

O Congresso Nacional expediu em maio de 2020 a EC n° 106 que engendrou o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações, conhecido como “Orçamento de Guerra”, que desagregou o orçamento e gastos destinados ao enfrentamento à pandemia do orçamento geral da União, a fim de enfrentar a situação de calamidade pública vivenciada. Salvador (2020) anuncia que 35 medidas provisórias foram editadas pelo governo federal até setembro de 2020 no ramo do enfrentamento da emergência em saúde pública; da expansão de beneficiários do PBF; acerca do Auxílio Emergencial à população, dentre outras ações pertinentes à investimentos orçamentários para o enfrentamento da pandemia. Todavia, ao examinar com cautela a execução orçamentária destas ações, o autor conclui que estas foram extremamente reduzidas no âmbito das que seriam fundamentais para

salvaguardar mínima proteção social à classe trabalhadora neste cenário adverso. Na esfera da PAS,

A MP 929 permitia o governo ampliar os recursos para o Programa Bolsa Família (PBF) com autorização de gastos de até R\$ 3,04 bilhões com objetivo de “garantir a segurança alimentar das famílias em condições de pobreza e extrema pobreza de forma mais rápida e eficaz”, conforme a exposição de motivos que acompanhou a edição da medida em 25 de março de 2020. Contudo, o nível de execução dos recursos foi de apenas R\$ 369,29 milhões, ou seja, 12,16% do autorizado (vide Tabela 1) e a MP 929 expirou o prazo em 22/07/2020, sem aprovação pelo Congresso Nacional (Salvador, 2020, p. 11).

A pandemia escancarou o desmantelamento da seguridade social brasileira já em curso. O SUS, que desde 2015 tinha seu orçamento federal solapado e, anualmente, caía em relação ao PIB nacional, colapsou diante das complexas demandas oriundas da COVID-19. Paralelamente, um contingente gigantesco de trabalhadores já submetidos a condições informais e precárias de trabalho encontraram-se desempregados, sem renda fixa, sem acesso aos benefícios, programas e serviços socioassistenciais e sem a possibilidade de buscar no mercado informal oportunidades de exercer atividades laborais mesmo que precarizadas. Behring e Boschetti (2021) asseveram que diante deste contexto, o governo federal vigente à época favoreceu o acirramento de desigualdades estruturais e a multiplicação do contágio, ao procrastinar perversamente sua responsabilidade em garantir recursos suficientes e estratégias necessárias para o enfrentamento desta realidade em nível econômico, social e sanitário. Ao agudizar desigualdades já existentes, observa-se que os maiores impactos da pandemia foram sentidos pela porção mais pauperizada da classe trabalhadora, residentes nas periferias do país, com restrito acesso a um SUS sucateado e reduzidas condições para prevenção, e em sua maioria negra.

Assim, recursos insuficientes foram destinados a saúde e para o Auxílio Emergencial⁴⁹ direcionado a população sem renda fixa, que atingiu 44% das

⁴⁹ Análises e posicionamentos de profissionais trabalhadores do SUAS apontam para a desconsideração do sistema e de seus eixos estruturantes na formulação e implementação do Auxílio Emergencial, particularmente em um período que deveria ampliar o sistema e os serviços prestados. Argumentam também que este apresentou diversas problemáticas: atraso para a disponibilização dos valores para saque; a exigência de documentação regularizada; além do acesso totalmente virtualizado e os atrasos nas análises. Levando em consideração também o planejamento realizado para efetivar o benefício ter sido alheio às instâncias do SUAS, houve uma expressiva dificuldade por parte dos assistentes sociais no fornecimento de orientações e socialização de informações aos usuários (CRESS-RN, 2020).

residências do país – benefício monetário de R\$600,00 ofertado durante três meses a partir de abril de 2020, e por mais três meses no valor de R\$200,00 –, ao passo em que o “orçamento de guerra” permitiu massivas transferências ao capital financeiro. A partir de análise da Auditoria Cidadã da Dívida, as autoras situam que este

favorece o setor financeiro, que já havia recebido aporte de R\$ 1,2 trilhão em lastro para a oferta de crédito; autoriza a retirar os recursos de áreas sociais durante a pandemia, mas não atinge centenas de bilhões que só podem ser destinados ao pagamento dos juros e amortizações da dívida pública; visa “legalizar” a emissão de títulos da dívida pública para pagar as despesas correntes com juros dessa dívida, o que burla o art. 167, III, da própria Constituição; visa “legalizar” mecanismo fraudulento que tem aumentado ilegalmente o estoque da dívida, usando recursos de capital para pagar as privilegiadas despesas correntes com juros; promove salvamento de empresas e bancos, transferindo para os cofres públicos o ônus de papéis podres em poder do mercado (tal como ocorreu nos EUA e na Europa na crise de 2008, afetando gravemente os cofres públicos), com aporte de 25% do Tesouro Nacional, sem exigir contrapartida alguma das empresas e bancos beneficiados. (Behring; Boschetti, 2021, p. 77-78)

Ainda sobre a EC n. 106, Salvador (2020) aponta que ainda nos primeiros dias após os primeiros casos de COVID-19 no Brasil, o Banco Central aprovou medidas que destinaram em média 1,2 trilhão para o capital financeiro e que reverberaram no lucro de 24,3 bilhões dos maiores brancos do país. Paralelamente, o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida também foi levado adiante sem interrupções no período: traduziu-se em 26,85% do orçamento de 2020, de modo que a destinação do fundo público ao capital totaliza um montante 40,22% superior ao que foi repassado para ações de enfrentamento à pandemia, e escancara as prioridades no manejo do orçamento público no país. A despeito do “orçamento de guerra” aprovado, este foi exíguo e medíocre no combate às consequências nefastas da pandemia nas desigualdades sociais, ao passo em que a destinação de recursos orçamentários ao capital financeirizado seguiu intocada.

Ao centrar a análise no âmbito da PAS em período pandêmico, Lopes e Rizzotti (2020) mencionam que a concessão do Auxílio Emergencial – regulamentado somente mais de um mês após a eclosão dos casos de COVID-19 no país – possuiu particularidades que expuseram as opções políticas do governo federal vigente à época. Dentre estas, elencam a obrigatoriedade do Cadastro de Pessoa Física (CPF) para cadastro e a desconsideração pelo pacto federativo no que tange à rede protetiva do SUAS para sua implementação e concessão, sobretudo diante da estrutura e

expertise dos 8.370 CRAS e 2.717 CREAS que poderiam ter sido utilizados. Contudo, o que se verificou foi “[...] a total desconsideração da estrutura federativa de proteção social do país, tratando como se fosse apenas uma ação federal e bancária.” (Lopes; Rizzotti, 2020, p. 135), que redundou em entraves ao efetivo acesso da população ao benefício, relacionados à tecnologia obrigatória e às dificuldades na socialização de informações – informações que muitas vezes nem os próprios profissionais do SUAS tinham acesso.

A implementação do Auxílio Emergencial representou para o orçamento público expansão nos recursos destinados à PAS – que saiu de R\$95,2 bilhões para R\$298,7 bilhões entre 2019 e 2020. Contudo, a análise deste fato não pode desprender-se da realidade e ser feita de maneira isolada. Este empreendimento subtraiu recursos em detrimento dos serviços socioassistenciais, historicamente desfavorecidos na esfera orçamentária. A título de exemplo, as autoras indicam que entre 2012 e 2018, os serviços foram alvo de redução de 38,6% na sua participação no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Simultaneamente, os programas, projetos e ações no âmbito da gestão do SUAS também são impactados – no mesmo período, sua participação no FNAS saiu de 0,8% para 0,4%. Behring e Boschetti (2021) caracterizam este movimento como uma “política de cobertor curto”, em que os serviços e a gestão são preteridos em relação à transferência de renda, agora em dimensões muito maiores.

Outro fator sinalizado por Lopes e Rizzotti (2020), também partícipe do gradativo desmonte do SUAS, foi a suspensão dos repasses automáticos e regulares fundo a fundo, acarretando no corte de mais de 75% das transferências – e na responsabilização quase total dos municípios no custeio da política.

Ainda acerca das reduções orçamentárias na esfera da política, Araújo, Carneiro e Carvalho (2021, p. 181) observam que

[...] para a PAS/SUAS, em 2016, ano de aprovação da EC nº 95/16 (BRASIL, 2016), foi destinado R\$2,1 bilhões; para o ano de 2020 foi aprovado R\$1,3 bilhões, havendo uma redução de mais de 60%. Em 2021, o orçamento é de apenas R\$1.085 bilhões.

Soma-se a isto a extinção de diversos recursos em 2020 responsáveis por salvar a rede socioassistencial: do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); do cofinanciamento para o Índice de Gestão Descentralizada (IGD/SUAS) e do Programa de Educação Permanente no âmbito do SUAS (CapacitaSUAS) (Araújo; Carneiro; Carvalho, 2021). Desta maneira, as autoras julgam

estar em curso uma *descentralidade* da PAS, perante seu desfinanciamento contínuo desde 2016 e acentuado em período pandêmico, o que acarreta na restrição – e por vezes, eliminação – das condições adequadas para o funcionamento do SUAS.

Por esta via, frente à caracterização em tela do período, Araújo, Carneiro e Carvalho (2021) avaliam que esteve em voga uma *dupla pandemia* no Brasil – a COVID-19 e o bolsonarismo – que articuladas, rebateram veementemente na PAS, e por conseguinte, no trabalho profissional desenvolvido em seu interior, de modo que acentuou a fragilização dos vínculos empregatícios de seus trabalhadores, deteriorou condições já inadequadas de trabalho, além da ampliação da sobrecarga de trabalho, fatores que reiteram a histórica desvalorização destes profissionais.

Em suma, as tendências para a PAS neste período são a de expansão do assistencialismo direcionado ao pauperismo completo, em contraposição à perspectiva de direito da política. Ainda no sentido de evidenciar as alterações que corroboram com o padrão de medidas aprovadas pelo governo Bolsonaro em período pandêmico, é relevante ressaltar a extinção do Programa Bolsa Família e sua substituição pelo Auxílio Brasil através da Medida Provisória nº 1.061/2021 que prometeu integrar

em um só programa várias políticas públicas de assistência social, saúde, educação, emprego e renda. O novo programa social de transferência direta e indireta de renda é destinado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. Além de garantir uma renda básica a essas famílias, o programa busca simplificar a cesta de benefícios e estimular a emancipação dessas famílias para que alcancem autonomia e superem situações de vulnerabilidade social. (Brasil, 2021)

O Conselho Federal de Serviço Social (CFESS, 2021) manifestou suas críticas e preocupações com relação a implementação do programa, indicando que este não se constitui enquanto política de Estado, mas sim, um programa de governo com possível caráter clientelista e eleitoreiro; que sua formulação não considerou a opinião técnica dos profissionais que trabalham com a PAS cotidianamente ou da sociedade civil; sustenta a promessa de ampliação da inclusão social, ignorando os rebatimentos da EC/95 no âmbito da expansão de programas socioassistenciais; reforça a ótica distorcida e preconceituosa de que PTRC sustentam o ócio ao sugerir “bônus” ao beneficiário que encontrar emprego, e, ao mesmo tempo, deixa implícita a noção de que é responsabilidade do sujeito a saída da pobreza e a procura por postos de trabalho, isentando o Estado de seus deveres; além da parca transparência a respeito

de sua implementação e não definição da origem dos recursos que irão subsidiá-lo.

Diante de todos os elementos expostos até o momento, o “breve ciclo da cidadania” mencionado por Fagnani (2017) aparenta coerência se analisada a Política de Assistência Social no Brasil. Historicamente a política tem sido materializada e interpretada sob a ótica assistencialista e filantrópica, aspectos que são potencializados em um país cuja cultura política é fortemente alicerçada em bases clientelistas. Não de modo espontâneo, isolado da realidade e também não sem pressões, a assistência social ganha novos contornos a partir da CF/88, e seu avanço normativo, jurídico e ideológico nos anos 2000 é inegável em todas as suas esferas.

A “facilidade” para a desconstrução pós-2016 destes avanços ora identificados no âmbito da política torna possível questionar se, de fato, a Assistência Social tornou-se política de Estado, ou se tratou-se de política característica de determinado governo. O alcance de novos patamares orçamentários, no âmbito dos recursos humanos, gestão, e concepção, foram específicos de determinado momento histórico? Estes diferem-se do padrão de políticas sociais brasileiras?

Ao partir da TMD para buscar delinear um padrão de funcionamento das políticas sociais na América Latina, e com maior ênfase, no Brasil, verifica-se que a dinâmica própria do capitalismo periférico e dependente incide na expropriação de fundo público e, por consequência, rebete estruturalmente no investimento destas políticas. Estas percepções, aliadas ao fato de que a classe trabalhadora do país é vítima de superexploração da força de trabalho, além de ser submetida à um mercado precarizado e informal que não viabiliza sua subsistência via salários – estes rebaixados –, levam a algumas aproximações: em uma região cujas políticas sociais são historicamente precárias, seletivas e subfinanciadas, simultaneamente, sua população possui condições de sobrevivência aquém de suas necessidades.

O breve período progressivo no âmbito da PAS vinculado aos governos do PT rebateu no cotidiano de trabalho daqueles que a executam, especialmente se considerado o caráter relacional desta atuação. Questiona-se, portanto: alterações significativas e severas na esfera da política reverberam no trabalho profissional de assistentes sociais do SUAS? Se se considera uma *dupla pandemia* em curso, nos termos de Araújo, Carneiro e Carvalho (2021) que rebatem na desconfiguração da PAS, quais os impactos destas no trabalho que é desenvolvido em seu interior?

A inflexibilidade na aplicação de recursos, a ausência de concursos públicos e as consequentes contratações temporárias com vínculos trabalhistas frágeis; a

expansão da demanda e a sobrecarga de trabalho; a descontinuidade das ações desenvolvidas no interior dos serviços socioassistenciais, dentre outras adversidades preexistentes no exercício profissional de assistentes sociais trabalhadores da PAS mas reiteradas com maior severidade neste período, impõem entraves à realização de um trabalho que possui determinado direcionamento social.

CAPÍTULO 3 – SERVIÇO SOCIAL E O TRABALHO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Fundamentando-se nas colocações de Yamamoto (2015a, p. 19), o quadro sócio-histórico não deve ser somente um pano de fundo para analisar o trabalho profissional dos assistentes sociais, pois, “ele atravessa e conforma o cotidiano do exercício profissional do assistente social, afetando suas condições e relações de trabalho [...]”. Concomitantemente, há de se considerar seu caráter de assalariamento – e os condicionantes provenientes disto – e as reflexões trazidas ao longo da dissertação acerca da PAS inserida na dinâmica das políticas sociais em países dependentes e enquanto espaço sócio-ocupacional ocupado por estes profissionais, e ao mesmo tempo, alvo de severas restrições orçamentárias e processual desmonte de sua condição enquanto política de direito, para retomar-se aqui, de forma a iniciar o debate deste capítulo, o problema central da pesquisa: quais os rebatimentos deste cenário pós-2016 no exercício profissional dos assistentes sociais trabalhadores do SUAS?

O presente capítulo está organizado de modo a trazer inicialmente algumas reflexões acerca do caráter de assalariamento do Serviço Social – o que implica considerá-lo enquanto trabalho e, por conseguinte, a necessidade de explicitar que este age sobre determinada matéria-prima através meios e instrumentos –, para assim tecer ponderações a respeito de sua – sempre – relativa autonomia, tensionada pelas necessidades das instituições que empregam esta categoria profissional e suas requisições, nem sempre condizentes com a direção social estratégica pactuada, ainda que não de forma homogênea, pelos profissionais. Por fim, breves premissas são levantadas acerca do significado deste exercício profissional no interior das políticas sociais, a fim de iluminar a análise aqui pretendida.

3.1 SERVIÇO SOCIAL E TRABALHO: INSERÇÃO ASSALARIADA E RELATIVA AUTONOMIA

Compreender o Serviço Social como profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho implica considerar seu significado a partir de sua inserção na sociabilidade capitalista em determinado momento sócio-histórico. É possível sinalizar de modo preliminar que a profissão é legitimada como prática institucionalizada ao passo em que responde a necessidades sociais oriundas da prática histórica das

classes sociais no processo de produção e reprodução de seus meios de vida e do trabalho socialmente determinado. A prática institucional é requerida pela classe capitalista e pelo Estado objetivando a atuação junto aos trabalhadores no estabelecimento de condições que favoreçam a reprodução da força de trabalho – o que polariza o exercício profissional sob a ótica da luta de classes, pois simultaneamente, responde à algumas necessidades concretas da classe trabalhadora (Iamamoto; Carvalho, 1985). Os autores sinalizam as particularidades oriundas da inserção da profissão na divisão social e técnica do trabalho e seus rebatimentos na condução e interpretação do trabalho desenvolvido pelos assistentes sociais.

Iamamoto (2015a) atribui à questão social⁵⁰ o alicerce para a fundação do *Serviço Social enquanto especialização do trabalho*⁵¹. Simultaneamente, assinala que o trabalho do assistente social frente à questão social se materializa através do exercício destes profissionais em suas inúmeras expressões no cotidiano da vida social, as quais afetam o trabalho, a família, a habitação, a saúde, dentre outros aspectos na vida dos sujeitos (Iamamoto, 2015a) – expressões estas recortadas e selecionadas institucionalmente para transformarem-se em “demandas” e serem atendidas através das políticas sociais públicas, uma das respostas privilegiadas à questão social. Deste modo, a autora argumenta ser esta a *matéria-prima do trabalho profissional* dos assistentes sociais.

Analisar o Serviço Social sob a ótica da categoria trabalho implica considerar

⁵⁰ A questão social, na definição de Iamamoto e Carvalho (1985, p. 77), se constitui enquanto “senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão. O Estado passa a intervir diretamente nas relações entre o empresariado e a classe trabalhadora, estabelecendo não só uma regulamentação jurídica do mercado de trabalho, através de legislação social e trabalhista específicas, mas gerindo a organização e prestação dos serviços sociais, como um novo tipo de enfrentamento da questão social.” Ademais, Iamamoto (2015a, p. 59) sinaliza que esta não é compreendida meramente enquanto desigualdade social ou “situação social problema” dos indivíduos, perspectiva presente historicamente no âmbito do Serviço Social.

⁵¹ Acerca da adoção da categoria trabalho, Iamamoto (2015a, p. 61, grifos no original) “Mas o interesse é pensar o Serviço Social como trabalho sendo esta uma porta de entrada muito provocativa para a análise da “prática profissional”. Nos anos 1980, os assistentes sociais descobriram a importância da consideração da dinâmica das instituições e das relações de poder institucional para pensar o Serviço Social, assim como as políticas sociais, os movimentos e lutas sociais. A imagem que poderia representar o esquema dominante de análise tinha no *centro* a “prática do Serviço Social” e, no seu *entorno*, a dinâmica institucional, as políticas sociais, os movimentos sociais como fatores *relacionados* ao exercício profissional. Mas, geralmente, ao se falar em prática referia-se, exclusivamente, à atividade do assistente social. Os demais elementos citados eram tidos como *condicionantes* dessa prática, com uma certa relação de *externalidade* em relação a ela.”

que, tal como em qualquer processo de trabalho, há uma matéria-prima sobre a qual este trabalho se processa; meios e instrumentos que tornam possíveis a ação sobre o objeto; além da própria atividade em si, com determinado fim, converte-se em certo produto. Isto posto, a ação profissional sobre as expressões da questão social é possível a partir de *meios de trabalho*, os quais lamamoto (2015a) julga não serem reduzidos ao “arsenal de técnicas” dos assistentes sociais – as entrevistas, os encaminhamentos, as reuniões e demais instrumentos, procedimentos e técnicas. Para além, a compreensão dos meios de trabalho dos assistentes sociais abarca o *conhecimento* e as *bases teórico-metodológicas* sobre os quais estes se assentam – que permitem a interpretação da matéria-prima; a leitura de realidade; e a possibilidade de inculcar rumos às ações realizadas.

Assim, o conhecimento não é só um *verniz* que se sobrepõe superficialmente à prática profissional, podendo ser dispensado; mas é um meio pelo qual é possível decifrar a realidade e clarear a condução do trabalho a ser realizado. Nessa perspectiva, o conjunto de conhecimentos e habilidades adquiridos pelo Assistente Social ao longo do seu processo formativo são parte do acervo de seus meios de trabalho (lamamoto; 2015a, p. 63, grifos no original).

Este trabalho tem implicações nas condições materiais e sociais da vida dos trabalhadores, ou seja, possui efeitos no processo de reprodução da força de trabalho – reprodução esta que é a chave da criação de riqueza social no modo de produção vigente. Através dos serviços ofertados por diversas políticas sociais, o Serviço Social atua neste processo e é socialmente necessário para viabilizar a manutenção e condições de sobrevivência – sociais e materiais – de parte expressiva da classe trabalhadora (lamamoto, 2015a). Possui, ainda, um produto não-material, “[...] mas é socialmente objetivo. Tem uma objetividade que não é material, mas é social” (lamamoto, 2015a, p. 67). Os desdobramentos do seu trabalho não incidem somente na esfera material – como a garantia de acesso a benefícios pecuniários, a título de exemplo, que são materiais e possuem efeitos imediatos. Seus efeitos são afetos também no âmbito dos conhecimentos, dos comportamentos e valores,

[...] que, por sua vez, têm efeitos reais interferindo na vida dos sujeitos. Os resultados de suas ações existem e são objetivos, embora nem sempre se corporifiquem como coisas materiais autônomas, ainda que tenham uma objetividade social (e não material), expressando-se sob a forma de serviços. (lamamoto, 2015a, p. 68)

lamamoto (2015a) acrescenta também a perspectiva de que os assistentes

sociais trabalham na esfera da criação de consensos, na medida em que não há sociedade que opere unicamente a partir da coerção, tornando necessário o estabelecimento de consensos entre as classes – como a necessidade de o comportamento produtivo da força de trabalho ser moldado visando consenso acerca dos programas de qualidade total, da exigência do cumprimento de metas de produtividade, dentre outras características que a produção assume e que necessitam da aceitação dos trabalhadores para se efetivarem⁵².

A requisição para a atuação do Serviço Social é realizada por quem o remunera, ou seja, por quem de fato o *emprega*: o Estado, o empresariado e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Historicamente estes profissionais têm sido integrados ao setor público, o que atribui ao Estado elemento de destaque. Apesar de sua regulamentação como profissão liberal, lamamoto (2015a) sinaliza que o Serviço Social não se concretiza como tal. Os assistentes sociais não provêm dos meios necessários para efetivação de seu trabalho, sejam estes recursos de ordem financeira; humana ou técnica, a serem ofertados pela instituição que o contrata. Sua *condição de assalariamento* determina sua inserção socioinstitucional, de modo que esta não se traduz em mero condicionante do trabalho destes profissionais – “Ela *organiza* o processo de trabalho do qual ele participa.” (lamamoto, 2015a, p. 63, grifos no original).

Portanto, o Serviço Social não pode ser pensado de maneira isolada às instituições às quais os profissionais estão vinculados – como se estas fossem condicionantes externas ao trabalho desenvolvido. As decorrências do exercício profissional não são oriundas *somente* da vontade individual do sujeito profissional – e é possível destacar, sequer das disposições coletivas, haja vista que os limites impostos pela realidade se sobrepõem também às pactuações da categoria profissional. Ainda que possuam relativa autonomia, são seus empregadores que organizam os processos de trabalho dos quais o profissional é partícipe.

Acerca desta autonomia relativa, lamamoto (2015a) a considera oriunda da própria natureza desta especialização do trabalho, pois atua junto à sujeitos, e não

⁵² Tais reflexões acerca do comportamento produtivo da classe trabalhadora podem ser atualizadas, embora não percam seu sentido primordial: no capitalismo avançado, o ideário empresarial é renovado sob faceta “amenizada e humanizada” (Antunes, 2018, p. 44), em que trabalhadores passam a ser colaboradores; os entraves à organização e capacidade de oposição à superexploração tornam-se resiliência e a alternativa salvadora é o empreendedorismo, diante da exacerbação do subemprego e da eliminação de postos formais de trabalho. De qualquer modo, subterfúgios são operados em direção ao consenso diante da insuficiência da mera coerção.

objetos ou *coisas*, interferindo, assim, por intermédio dos serviços em que atua. A autora situa o exercício profissional no âmbito político-ideológico, pois estes profissionais são convocados em determinado momento histórico para reproduzirem o controle social da classe dominante sobre a classe trabalhadora.

No entanto, assistentes sociais, *em virtude das contradições que são próprias das relações sociais*⁵³ *nesta sociabilidade vigente*, têm a possibilidade de direcionar os sentidos de suas ações profissionais para horizontes diferentes daqueles propostos pelos seus empregadores – horizontes como os expressos no Projeto Ético Político da profissão.

Acerca desta autonomia, sinaliza

[...] é condicionada pelas lutas hegemônicas presentes na sociedade que alargam ou retraem as bases sociais que sustentam a direção social projetada pelo assistente social ao seu exercício, permeada por interesses de classes e grupos sociais, que incidem nas condições que circunscrevem o trabalho voltado ao atendimento de necessidades de segmentos majoritários das classes trabalhadoras. (Iamamoto, 2015b, p. 415)

Assim, ao passo que a profissão possui projeções coletivas indicadas essencialmente por seu Projeto Ético Político⁵⁴ – ainda que este seja um projeto hegemônico, mas não homogêneo, e, portanto, ainda em processo de disputa –, ela também é mediada por outros aspectos. Localizando brevemente o Projeto Ético Político da profissão, este não se manifesta sem condições políticas determinadas. Netto (2001) atribui às críticas ao conservadorismo profissional – embora externadas desde os anos de 1960, durante o Movimento de Reconceituação – realizadas no fim da década de 1970, a primeira condição para que o projeto fosse construído, críticas que o colocaram em distinto patamar durante a crise e resistência à ditadura no país.

Neste contexto, o conservadorismo presente na profissão passa a ser

⁵³A autora sinaliza que nas relações sociais que ordenam a sociedade capitalista, interesses sociais diversos e antagônicos disputam entre si e refletem na esfera institucional, “*definindo forças sociopolíticas em luta para construir hegemonias, definir consensos de classes e estabelecer formas de controle social a elas vinculadas.*” (Iamamoto, 2015a, p. 98, grifos no original)

⁵⁴ Importante indicar brevemente a caracterização de projetos profissionais. Conforme Netto (2001, p. 4, grifos no original), “*Inscrevem-se no marco dos projetos coletivos aqueles relacionados às profissões – especificamente as profissões que, reguladas juridicamente, supõem uma formação teórica e/ou técnico interventiva, em geral de nível acadêmico superior. [...] apresentam a autoimagem de uma profissão, elegem os valores que a legitimam socialmente, delimitam e priorizam seus objetivos e funções, formulam os requisitos (teóricos, práticos e institucionais) para o seu exercício, prescrevem normas para o comportamento dos profissionais e estabelecem as bases de suas relações com os usuários de seus serviços, com as outras profissões e com as organizações e instituições sociais privadas e públicas (inclusive o Estado, a que cabe o reconhecimento jurídico dos estatutos profissionais).*”

questionado, diante da repercussão que a luta pela democracia tem no Serviço Social e do reatamento das requisições sociais e políticas na categoria. Durante o período – embora não de forma absoluta –, a contestação política levada à cabo pela vanguarda profissional os aproximou do movimento dos trabalhadores e conformou o pluralismo político, fazendo ressoar na categoria profissional projetos societários diversos aos propostos unicamente pela classe dominante. Isto não permite dizer que o conservadorismo foi inteiramente superado no interior da categoria – mas que contraposições ideopolíticas se tornaram possíveis e angariaram legitimidade⁵⁵ (Netto, 1996).

Todavia, o autor sinaliza que estes fatores, embora necessários, não foram os únicos suficientes. Outros componentes estiveram presentes: a consolidação da produção de conhecimento no âmbito da pós-graduação na área do Serviço Social e a conseqüente massa crítica formada; a incorporação da tradição marxista enquanto matriz teórica que contribuiu com as críticas ao conservadorismo e consonante com projetos societários da classe trabalhadora; a ampliação do debate acerca da formação profissional e sua adequação à busca do enfrentamento das expressões da questão social e às requisições intelectuais críticas – formação de um novo perfil profissional; reconstrução dos tradicionais padrões prático-interventivos; conquista de direitos sociais e cívicos a partir da redemocratização e advento da CF/88 (Netto, 2001).

Esse quadro de maturação profissional – coroando esforços coletivos e a que não é estranha a politização progressista da vanguarda da categoria, evidente no ocaso da ditadura militar instaurada em 1964 – tem seu marco mais saliente na contribuição oferecida pelos assistentes sociais quando dos debates, na entrada da década de noventa, para a elaboração da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), processo no qual, por meio de suas entidades representativas e de alguns dos seus investigadores mais operosos, a categoria ofereceu um ponderável aporte à sociedade brasileira (Netto, 1996, p. 108).

⁵⁵ À época, Netto (1996, p. 112, grifos no original) atentava para elementos que, conforme se elucidará mais à frente, mantêm sua fidedignidade: “Entretanto, o fenômeno é compreensível, quer pelas condições gerais da derrota da ditadura e, na sequência, pelo avanço democrático no país, quer pelas características do corpo profissional –, na imediaticidade das expressões da categoria, foi *hiperdimensionada*. A dinâmica das vanguardas profissionais, altamente politizadas, ofuscou a efetividade da persistência conservadora: quem quiser apreender o perfil ideo-político da categoria examinando as moções e resoluções dos congressos da década de oitenta certamente terá o retrato de um exercício militante de combatentes anticapitalistas... Nada mais distanciado da realidade: o conservadorismo nos meios profissionais tem raízes profundas e se engana quem o supuser residual. A legitimidade alcançada para a diversidade de posições está longe de equivaler à emergência de uma maioria político-profissional radicalmente democrática e progressista que, para ser construída, demanda trabalho de largo prazo e conjuntura sócio-histórica favorável.”

Netto (2001, p. 15) também discorre acerca da estruturação básica do Projeto Ético Político, e afirma que seu núcleo é o reconhecimento da liberdade enquanto valor central – liberdade interpretada “[...] historicamente, como possibilidade de escolha entre alternativas concretas” – o que implica sua correlação a um projeto societário alternativo ao da sociabilidade burguesa. Sua dimensão política pressupõe a defesa da equidade e justiça social; da universalização do acesso às políticas sociais; da consolidação da cidadania e garantia de direitos civis, sociais e políticos.

No entanto, vale assinalar que concomitante à afirmação e construção do projeto, o modo de produção capitalista assumiu novos contornos, de modo que suas metamorfoses contemporâneas⁵⁶ e suas particularidades intensificaram as ameaças à sua implementação. O autor finaliza,

É evidente que a preservação e o aprofundamento deste projeto, nas condições atuais, que parecem e são tão adversas, dependem da vontade majoritária do corpo profissional – porém não só dela: também dependem da vitalidade do fortalecimento do movimento democrático e popular, tão pressionado e constringido nos últimos anos. (Netto, 2001, p. 19)

Mediante estas colocações, Iamamoto (2015b) sinaliza a existência de uma *tensão* entre estas projeções e a mercantilização da força de trabalho dos assistentes sociais, ou seja, sua condição de assalariamento que o submete a determinantes exógenos.

Em linhas gerais, o profissional possui sua força de trabalho especializada – produto de formação universitária – que se constitui enquanto uma potência a ser ativada e transformada em trabalho apenas quando associa-se aos meios necessários para tal: recursos financeiros, humanos e materiais pertencentes aos empregadores. Relevante salientar, também, o fato de que a matéria-prima deste trabalho – as diversas expressões da questão social – estão sujeitas aos recortes estabelecidos

⁵⁶ As inflexões que permearam a sociedade capitalista a partir da década de 1970 e recrudesceram as contradições inerentes à sua lógica, demarcadas principalmente pelo esgotamento do padrão monopolista; pela exacerbação da financeirização do capital; pela acumulação flexível e economia de trabalho vivo; pela expansão da força de trabalho excedente e conseqüente ampliação de índices de desemprego e oferta de postos de trabalho informais e desprotegidos; pelas alterações significativas nas esferas do Estado e da sociedade civil – este primeiro severamente redimensionado e restringindo em suas funções reguladoras e legitimadoras e a busca por socorro no âmbito da sociedade civil, não podem ser imediatamente transpostas à realidade dependente. Estas transformações que tensionam o trabalho profissional e oportunizam alterações profissionais são mediadas pela inserção dependente da região no capitalismo mundial e suas particularidades intrínsecas. Para maior aprofundamento, conferir Netto (1996).

pelas políticas sociais, o que incidirá sobre as demandas⁵⁷ a serem atendidas e os objetivos do trabalho. Estas demandas provêm das necessidades sociais dos sujeitos – determinadas por lutas sociais e relações de poder – recompostas pelos empregadores (Iamamoto, 2015b).

Constata-se que de maneira similar a qualquer trabalho assalariado neste modo de produção, há interferência direta dos distintos contratantes dos assistentes sociais na materialização de seu trabalho profissional, o que se opõe a uma integral autonomia (Iamamoto, 2015b). O fato de que o profissional necessita vender sua força de trabalho para adquirir um salário, implica que o valor de uso de sua força de trabalho é entregue ao seu empregador. Ainda que não dependesse da remuneração para sua subsistência, igualmente careceria da venda de sua força de trabalho para efetivação dos conteúdos do trabalho em si – limite intrínseco de sua condição de assalariamento. No decorrer do consumo desta força de trabalho pelos agentes empregadores – a jornada de trabalho – Iamamoto (2015a) sinaliza que a “ação criadora” dos assistentes sociais é subordinada aos ditames postos por quem a comprou, em consonância com as distintas políticas sociais, diretrizes, recursos disponíveis, dentre outras. Logo,

É no limite dessas condições que se materializa a autonomia do profissional na condução de suas ações. O assistente social preserva uma relativa independência na definição de prioridades e das formas

⁵⁷ Brevemente, é relevante sinalizar de que forma estas demandas são institucionalizadas, para então tornarem-se alvos do trabalho dos assistentes sociais. Trindade *et al.*, (2015) apresentam que demandas institucionais, demandas sociais, necessidades sociais e as expressões da questão social mantêm uma intrínseca relação. As autoras partem da interpretação crítica e histórica das necessidades sociais, o que exige compreendê-las no interior de determinado modo de produção e considerar que, portanto, irão variar em modos de produção distintos. No entanto, no capitalismo, o homem e sua necessidade de desenvolver todas as suas potencialidades enquanto homem e alcançar de fato sua humanidade, é inibida em virtude da exploração de sua força de trabalho – já que nesta sociabilidade, as únicas necessidades permitidas ao homem enquanto trabalhador assalariado são as que o mantenham como tal. As contradições inerentes à sociedade burguesa – a acumulação de riquezas e a simultânea expropriação, criação de miséria – são essenciais para seu funcionamento e existência, e do antagonismo entre capital e trabalho emerge a questão social, cujas expressões requisitam a intervenção estatal. É por esta via que *algumas* das demandas da classe trabalhadora serão institucionalizadas para serem respondidas por intermédio das políticas sociais, contudo, expressando os interesses do capital, ainda que permeadas por contradições. Portanto, demandas institucionalizadas são oriundas de necessidades sociais da classe trabalhadora, mas se constituem enquanto sua aparência.

São estes os processos que marcam as requisições para o Serviço Social, que no âmbito institucional, aparecem como meras requisições técnico-operativas, mas manifestam caráter político-ideológico, “pois comportam em si as finalidades distintas e antagônicas dos sujeitos demandantes, na medida exata em que essas finalidades continuam reproduzindo o controle e a ideologia do capital sobre o trabalho.” (Trindade, *et al.*, 2015, p. 9) A eles são encaminhadas demandas sociais institucionalizadas transformadas em requisições profissionais. Os profissionais respondem concretamente à estas requisições através de seu trabalho na esfera institucional – e as condições inerentes a ela – podendo imprimir nelas seu direcionamento ético-político.

de execução de seu trabalho, sendo o controle exercido sobre sua atividade distinto daquele a que é submetido, por exemplo, um operário na linha de produção. (Iamamoto, 2015a, p. 97, grifos no original).

Deste modo, conforme supra referido, ao assistente social é possível o redirecionamento do trabalho profissional a direções díspares das esperadas pelas instituições empregadoras. Alguns fatores ancoram – inclusive juridicamente – este caráter. O relato da Entrevistada 4, assistente social da Proteção Social Básica, ilustra o tensionamento possível a partir das normativas que legitimam e orientam o trabalho profissional, na medida em que considera que o domínio destas a subsidia nos conflitos com a instituição empregadora e suas requisições.

Sobre a minha autonomia, eu falo que eu tenho porque eu sempre coloco assim, olha, estou fazendo o meu trabalho e ele é feito dessa forma de acordo com as normativas e regulamentações. [...] Então assim, eu tenho autonomia, eu tenho respaldo. E quando eu falo que eu não vou fazer porque vai contra o que, né, meu código fala, ou que tá fora de critérios, eu tenho essa autonomia. [...] mas também é uma autonomia que custa muito pra gente conseguir, porque tem o tempo inteiro que está reafirmando: ó, de acordo com as normas, com o código de ética, eu não vou fazer isso, entendeu? Eu tenho que ficar reafirmando todo o tempo de que eu tenho um respaldo. Não é assim, ah! Não vou fazer porque não é meu trabalho e ponto. Não. Sempre que eu tenho que fazer alguma coisa eu tenho que reafirmar o porquê que eu não vou fazer ou porque eu estou fazendo (Entrevistada 4).

Contudo, as tensões entre o direcionamento ético-político da profissão e as condições objetivas de trabalho são evidentes, tomam tempo e desgastam os profissionais, conforme será melhor abordado no Capítulo 4.

Iamamoto (2015a) considera que o instrumento indispensável deste trabalho é a linguagem, portanto, suas ações estão intrinsecamente vinculadas à sua formação teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa, oferecidas, fortalecidas e qualificadas mediante formação acadêmica e profissional. Sua atuação em distintos espaços sócio-ocupacionais está sujeita à sua competência na interpretação da realidade, dos processos sociais em curso e das relações que estabelece com o público usuário dos serviços em que atua. Para tal, é fundamental a garantia de formação acadêmica qualificada que “dê conta” de apreender o caráter contraditório das relações sociais na sociabilidade capitalista, os interesses em disputa, a localização do Serviço Social neste universo, o significado de seu trabalho e as possibilidades e limites de atuação. Por esta via, vale sinalizar a afirmação da Entrevistada 2, a qual destaca que o momento de seu trabalho que considera mais

dotado de autonomia é durante a construção de pareceres, laudos e relatórios, ao passo em que avalia ser possível conferir seu direcionamento ético-político.

Você considera seu trabalho do saber relativo autonomia? Posso dizer que sim. Porque a gente tem que refletir na nossa escrita. [...] Digamos assim, você tem que se utilizar de uma criatividade a todo tempo. E daí chega um momento que eles não aceitam mais aquela tua resposta, daí você tem que dizer a mesma coisa, enfeitar diferente. Então eu acho, assim, que a gente tem autonomia. Por isso que eles mudam as perguntas e fazem exigências, né? Eu posso dar um direcionamento diferente para o que 'to escrevendo. [...] Então daí eu penso assim que quando eles modificam a pergunta e fazem duas vezes, como se tonta fossemos, é porque tem autonomia (Entrevistada 2).

A autonomia ética e técnica que assume nos processos de trabalho em que estão inseridos – cabe evocar novamente, processos de trabalho que não são organizados unicamente pelo profissional e nem exclusivos deste – é assegurada por aparato jurídico e normativo, especialmente o Código de Ética profissional (1993) e a Lei nº 8.662/1993 que regulamenta a profissão e dispõe acerca de suas atribuições privativas e competências. Sua regulamentação enquanto profissão liberal, embora sua atuação não se materialize efetivamente como uma, requer a definição destes estatutos legais e éticos. Estes aparatos, para além de garantirem juridicamente o exercício de suas competências e atribuições e a defesa da autonomia profissional, reúnem os valores éticos e os princípios que orientam o exercício profissional.

Acerca da relativa autonomia, as respostas das profissionais entrevistadas expressam a ambiguidade do entendimento acerca do que ela de fato é. Em linhas gerais, as entrevistadas consideram que esta expressa-se somente no contato direto com o usuário e na forma como o atendimento é operacionalizado, ao passo em que os possíveis encaminhamentos e ações posteriores são dificultados em virtude das diferentes dinâmicas institucionais e das condições objetivas da Política de Assistência Social – elemento que contradiz o postulado por Iamamoto (2015a), ao afirmar que estes são aspectos que organizam o processo de trabalho, e não seus condicionantes externos.

[...] porque na verdade quando a gente está ali com o usuário, né, a gente tem uma certa autonomia, né? Com o usuário eu tenho autonomia ali no meu atendimento. A gente busca, né, ao máximo atender da forma das condições éticas né, que a profissão impõe, a gente faz o máximo dentro do que a gente tem, né? [...] E eu vejo que eu tenho autonomia nesses momentos, mas perante a instituição... Eu entendo assim, hoje, que a minha autonomia se dá só no atendimento direto com o usuário mesmo. Nesse momento eu consigo ter

autonomia profissional. Agora, assim, institucional, de você ter uma autonomia de ser ouvido enquanto técnico... (Entrevistada 5)

O tipo de vínculo empregatício das profissionais também apareceu enquanto um dos elementos que incidem na autonomia: as entrevistadas 3 e 4 observam que a (im)possibilidade de exercício da autonomia é variável conforme seus respectivos vínculos – comissionado e estatutário.

[...] quando a gente é cargo comissionado, tem algumas coisas que a gente consegue ir lá, fazer o trabalho, e enfim, mas tem algumas que são mais complexas, daí você tem que ir lá falar, pedir, explicar, você não tem autonomia de já resolver o problema da pessoa, entendeu? E é aí que entra a politicagem. Quando você tem que ir lá falar pro gestor, aquela pessoa lá, ele já sabe do problema. Entendeu? Mas aí você vai lá, e daí você identifica que é necessário, fala que a pessoa ou a família precisam, que é direito dela e tal, e ele, ah, mas vamos fazer de tal jeito assim, pra ela entender que eu estou ajudando ela, entendeu? (Entrevistada 3)

Considera-se de extrema relevância a exposição de todos estes elementos até aqui a fim de subsidiar uma análise concreta do trabalho dos assistentes sociais e os aspectos que o circunscrevem e incidem em sua materialização. Como bem reitera lamamoto (2015b, p. 230):

Trilhar da análise da profissão ao seu efetivo exercício supõe articular projeto de profissão e trabalho assalariado; ou o exercício da profissão nas condições sociais concretas de sua realização mediada pelo estatuto assalariado e por projeções coletivas profissionais integradas ao horizonte coletivo das classes trabalhadoras na luta pela conquista e ampliação de direitos como estratégia contra-hegemônica.

Ademais, supõe também situá-lo na esfera em que sua presença é mais frequente: no interior das políticas sociais, que na realidade brasileira, configuram-se enquanto notadamente insuficientes na garantia de patamares básicos de subsistência.

3.2 POLÍTICAS SOCIAIS ENQUANTO ESPAÇO PRIVILEGIADO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL

Refletir acerca do trabalho profissional e suas características demanda salientar a mediação privilegiada pela qual esta intervenção é realizada, conforme já referenciado: as políticas sociais. Considera-se essencial a compreensão de sua dinâmica e função precípua na sociabilidade capitalista a fim de apreender os limites e possibilidades inerentes a esta, e, conseqüentemente, a intervenção profissional materializada em seu interior. lamamoto e Carvalho (1985) conferem aos serviços

sociais, previstos pelas políticas sociais, o suporte material de ação dos assistentes sociais. Entretanto, é primordial destacar as formulações de Couto (2015), ao afirmar que independentemente do escopo das políticas sociais – sejam estas a Saúde, a Previdência Social, a Educação, a Habitação e a PAS –, estas não são instrumentos pelos quais o cerne da sociedade capitalista, ou seja, a exploração, será solucionado. Pelo seu interior é possível travar lutas para a garantia, ainda que parcas, da reprodução material da classe trabalhadora, o que as transformam em campo *de luta e de disputa*.

Isto posto, ponderar acerca das políticas sociais – bem como a respeito do exercício profissional dos assistentes sociais junto a elas – exige enfatizar determinado elemento da profissão: ela é polarizada por interesses de classes antagônicas, aspecto que possibilita aos assistentes sociais servirem a um projeto de classe distinto ao assumido por seus empregadores. Embora subordinada a estes, não reproduz tão somente suas necessidades, [...] *participa, também, ao lado de outras instituições sociais, das respostas às necessidades legítimas de sobrevivência da classe trabalhadora.*” (Iamamoto; Carvalho, 1985. p. 95, grifos no original).

A despeito de os autores considerarem os movimentos sociais politicamente legítimos na mobilização e organização da classe trabalhadora, a disputa pelo acesso às riquezas sociais – e ressalta-se, produzidas por estes e apropriadas pela classe dominante – também é forma concreta de enfrentamento, especialmente em busca da garantia e consolidação de direitos sociais ora conquistados. No entanto, à medida que estas demandas reais são intermediadas por aparatos institucionais, estas passam a sujeitar-se a objetivos políticos e econômicos de quem as gesta – o Estado, as organizações não governamentais, e as empresas privadas (Iamamoto; Carvalho, 1985).

Embora sob a ótica do capital estes serviços sociais sejam tão somente complementares à reprodução da força de trabalho, Iamamoto e Carvalho (1985) considera-os igualmente complementares sob ponto de vista dos trabalhadores por contribuírem para sua reprodução física, intelectual e espiritual. Caráter este, que os autores não consideram ser secundário, especialmente, diante dos salários insuficientes recebidos pelos trabalhadores. Ao guiar o foco para as condições de vida do exército industrial de reserva – à margem temporariamente ou por longos períodos do mercado de trabalho –, esses serviços tornam-se imprescindíveis na garantia de sua sobrevivência, portanto, são necessidades concretas e impulsionadoras de lutas

políticas-reivindicatórias da classe trabalhadora que buscam o reconhecimento de seus direitos sociais, visando sua própria sobrevivência (Iamamoto; Carvalho, 1985). Fundamental frisar as colocações de Souza Filho (2016) no que se refere a este debate

[...] não estamos advogando que a ação no campo das políticas sociais seja um elemento estratégico central, muito menos que esta ação seja “o” caminho da revolução. Apenas indicamos que é um ponto importante da agenda anticapitalista e que pode contribuir efetivamente com o acirramento das contradições da ordem do capital, além de atender de forma imediata às necessidades e demandas da classe trabalhadora. (Souza Filho, 2016, p. 175)

Historicamente o assistente social vem sendo um dos profissionais requisitados para trabalhar no âmbito das políticas sociais. Ao discorrer sobre a profissão contemporaneamente, Iamamoto (2015a) sinaliza que o mercado de trabalho vem exigindo destes profissionais atividades para além de sua execução, como na esfera da formulação e gestão destas. Portanto, refletir acerca do exercício profissional dos assistentes sociais demanda também o pensar no âmbito das políticas sociais. Apesar de Iamamoto (2015a) não sustentar que as políticas sociais sejam “o elemento privilegiado para se pensar a fundação do Serviço Social na sociedade” (Iamamoto, 2015a, p. 58), a autora elenca-as enquanto elemento privilegiado para pensar a profissão, em virtude de serem estas uma das respostas mobilizadas para enfrentamento à questão social.

Os apontamentos acerca da realidade da PAS no país trazidos ao longo da presente dissertação, que salientam seus limites intrínsecos em uma realidade dependente e sua histórica subalternidade e insuficiência perante às necessidades da população usuária – entendidas aqui enquanto estruturais e *possíveis* em determinado contexto sócio-histórico –, são defrontados com os elementos que compõem e caracterizam o trabalho assalariado dos assistentes sociais, de modo a conceber os questionamentos acerca de quais os reflexos esta conjuntura recente – e suas incidências na referida política – trazem para o trabalho profissional. Trabalho este que possui arsenal normativo-jurídico que assegura direção social estratégica determinada pelo Projeto Ético Político, mas que, ao mesmo tempo, é permeado por requisições dissonantes com suas projeções ético-políticas e condições de trabalho cada vez mais precarizadas. Considera-se, aqui, o que Martins (2022, p. 35) interpreta como a dupla dimensão de implicações sobre o trabalho de assistentes sociais

[...] a primeira, correlata à sua posição na divisão social e técnica do

trabalho; a segunda, na condição de agentes que atuam majoritariamente na mediação entre Estado e sociedade, nas prestações sociais, que passam por uma reconfiguração em suas bases políticas e redistributivas, condicionando, ideologicamente, à modelação de um novo profissional, associado às demandas de criação de um novo tipo de cidadão e de uma nova forma de o Estado se manifestar, via gerenciamento, que institui uma lógica performática.

Nas acepções de Netto (1996), conjunturas que contém em si intensas e rápidas transformações societárias, aliadas ao complexo teórico-metodológico e ideopolítico das profissões, fundam terreno fértil para o encadeamento de alterações profissionais.

Parte-se da hipótese de que o contexto atual das políticas sociais, e em particular, da Política de Assistência Social constrange o trabalho dos assistentes sociais no interior da política, especialmente um trabalho comprometido com um direcionamento social estratégico e com rumo ético-político que visa cidadania e a defesa dos direitos sociais na esfera legal e da “realidade efetiva”, nos termos de lamamoto (2015a). Identifica-se uma *tensão* entre o horizonte deste projeto, os direitos e deveres dos profissionais nos processos de trabalho em que estão inseridos – circunscritos no Código de Ética de 1993 – e a dinâmica histórica das políticas sociais, para além de ameaçar sua relativa autonomia, que nos termos de lamamoto (2015b), depende da correlação de forças políticas, econômicas e sociais.

Em linhas gerais, observa-se durante o exercício de análise das entrevistas realizadas e que serão trazidas no próximo capítulo, que esta *tensão* mencionada por lamamoto (2015a) é acentuada em um contexto desfavorável às políticas sociais, e conforme a ênfase da pesquisa, no âmbito da Política de Assistência Social. Notam-se entraves e dilemas para a execução de um trabalho que seja condizente com o direcionamento ético-político diante da ausência e restrição de condições concretas para tal.

CAPÍTULO 4 – A DISPUTA ENTRE PROJETOS NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESDOBRAMENTOS NO EXERCÍCIO PROFISSIONAL DE ASSISTENTES SOCIAIS PARANAENSES

A Seguridade Social⁵⁸ brasileira, historicamente híbrida, limitada e alvo de reações contrarreformistas, manifesta tendências e características ainda mais regressivas a partir das ofensivas recentes, já previamente tematizadas no decorrer do presente trabalho. Silveira Júnior (2021) atribui à convergência das *determinações da crise estrutural do capital*, da *crise internacional de 2008* e da *desaceleração do crescimento econômico brasileiro*, os contornos que circundam a Seguridade Social pós-2016 e tornam o terreno fértil para o acirramento da exploração e da exacerbação da pauperização no país – legitimados institucionalmente através do golpe de 2016, que concedeu acesso político à expropriação e tornou desimpedido o caminho para usurpações antidemocráticas, repressivas e antinacionais, materializadas através do subterfúgio dos limites da superexploração, da pilhagem do fundo público e do patrimônio estatal-governamental.

À vista disto, a oferta pública de certos mecanismos que possibilitam, ainda que de forma restrita, a aquisição de condições mínimas para reprodução da força de trabalho superexplorada – como é exemplo a PAS – é cerceada.

Esta realidade, conforme o autor, significa para a política óbices em diversas esferas traduzidas em três grandes tendências: o aviltamento das condições objetivas de trabalho e gestão no interior da PAS; o declínio das respostas público-estatais diante da ampliação da pauperização do público-alvo a ser atendido; e a reatualização de padrões ideológicos-administrativos reacionários no âmbito da política. A degradação das condições objetivas de trabalho é manifesta

[...] com a sobrecarga de trabalho dos espaços socioassistenciais paralela às restrições das condições de atendimento que os cortes orçamentários e o aumento do desemprego colocam. Ademais, dada sua condição de assalariamento, os/as trabalhadores/as da Assistência Social, como das demais políticas sociais, enfrentam todas contingências que ameaçam o conjunto da força de trabalho no Brasil durante a crise: redução das oportunidades de trabalho,

⁵⁸ Importante sinalizar as tentativas em curso de separar o MDS em duas pastas, em que de um lado, ficaria a assistência social, e de outro, o desenvolvimento social, em que ficaria alocado o PBF. Diversas entidades como o conjunto CFESS/CRESS e a Frente Nacional em Defesa do SUAS manifestaram suas inquietações com a possibilidade de divisão do comando do MDS – e a consequente intensificação do processo de cisão entre benefícios e serviços socioassistenciais. Cf. na íntegra: Manifestação Coletiva em Defesa do MDS – Frente em Defesa do SUAS e da Seguridade Social (2023).

rebaixamento de salários, condições laborais mais extenuantes, acúmulo de vínculos adoecimento e insegurança. Nenhuma dessas circunstâncias é inédita na realidade dos quadros profissionais dessa política social, porém tendem a se acentuar, e assumem salvaguarda legal para se generalizar, com a reforma trabalhista, a Lei da Terceirização, o crescimento do desemprego e o contingenciamento estatal. Aí se encontra inerente o incremento a precariedade do trabalho no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). (Silveira Júnior, 2021, p. 109-110)

Por sua vez, a limitação das respostas à precarização das condições de vida da população é, nos termos do autor, intensificada a partir da progressiva centralidade nas transferências monetárias em detrimento dos serviços socioassistenciais – característica permanente mesmo após a inauguração do SUAS. No entanto, a aprovação da EC nº 95/2016 compromete ainda mais o orçamento da política ante aos serviços com o financiamento do BPC e PBF, além de amplificar o controle ao acesso e conferir maior austeridade aos critérios de inserção e número de famílias beneficiadas⁵⁹ (Silveira Júnior, 2021).

Paralelamente, repõem-se padrões ideológicos no âmbito da política que remontam às suas tradicionais características, como é paradigmático o Programa Criança Feliz aprovado em 2016, vinculado a imagem da primeira-dama da época, Marcela Temer, e distante das concepções propostas pelo SUAS, ao partir de perspectiva biologizante da pobreza e delegar à PAS responsabilidades de outras políticas – como a Saúde. Demais ações perversas e de caráter conservador são elencadas por Silveira Júnior (2021) para ilustrar a indicação desta tendência: o Bolsa Dignidade, para beneficiários que se propunham a realizar trabalho voluntário; o Programa de Educação Financeira para as famílias inseridas no PBF, a fim de aprimorar a gestão de seu orçamento doméstico, são exemplos de iniciativas que incorporam uma pedagogia empresarial para manutenção das famílias pauperizadas do país.

A PAS retrocede à patamares anteriores a sua normatização pós CF/88 e

⁵⁹ Silveira Júnior (2021, p. 110-111, grifos no original) também sinaliza: “Ainda em torno do problema do atrofamento das respostas público-estatais ao pauperismo, é forçoso notar o *estreitamento da viabilidade dos mecanismos de remediação do pauperismo*. Dada a contenção no número de postos de trabalho disponíveis, e a retração da viabilidade das fontes de renda informais – seja pela via das ações empreendedoras, da dita “inclusão produtiva” ou da criação de pequenos negócios; com todas essas pretensas soluções para o desemprego também erodindo, igualmente tende a se gastar o discurso das “portas de saída”, que foi sustentado para endossar a natureza compensatória dos benefícios de transferência de renda. Esvaindo-se as alternativas dadas pela via do propalado acesso ao mercado de trabalho, ou ao sucesso do empreendedorismo, a resultante é um estrondoso represamento dos “usuários” da Assistência Social, o qual essa Política cada vez menos pode conter.”

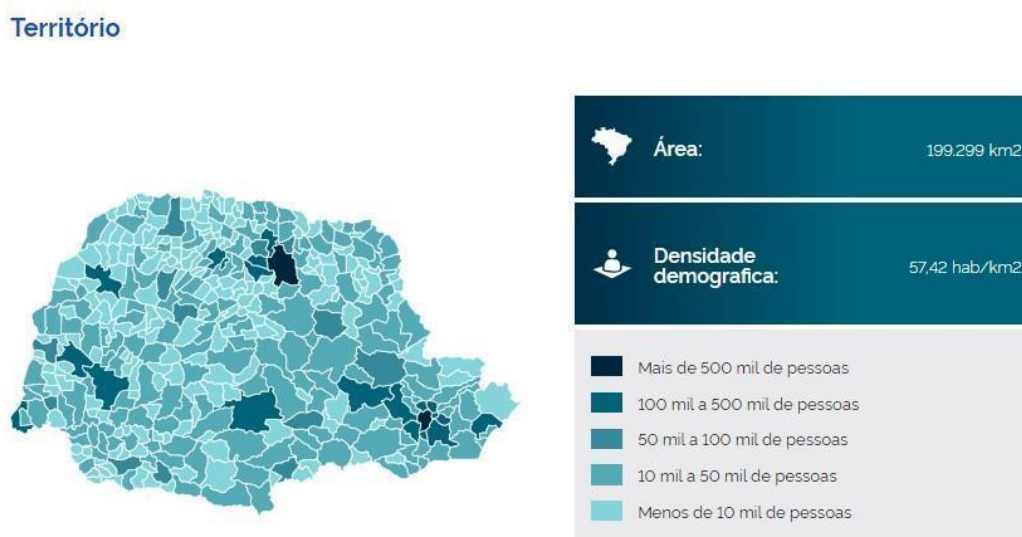
resgata concepções retrógradas e assistencialistas, que embora não superadas e eliminadas, ao menos eram minimamente rebatidas e debatidas. Estas tendências aqui sumarizadas manifestam-se nas cinco entrevistas realizadas com assistentes sociais trabalhadoras do SUAS em municípios do estado do Paraná. Três eixos temáticos orientam as análises: i) restrições orçamentárias no âmbito da Política de Assistência Social: serviços socioassistenciais à míngua; ii) exercício profissional e persistência de paradigmas assistencialistas e clientelista no interior da Política de Assistência Social; e iii) exercício profissional dos assistentes sociais na Política de Assistência Social pós-2016: deterioração das condições objetivas de trabalho, tensionamentos e disputa entre projetos.

4.1 NOÇÕES PRELIMINARES – O SUAS NO PARANÁ

Previamente a apresentação das análises das entrevistas semiestruturadas realizadas com assistentes sociais trabalhadoras do SUAS no Paraná, considera-se relevante salientar brevemente a realidade da política na região Sul do Brasil. Para tal, utiliza-se parte das pesquisas de Couto *et al.*, (2017b; 2019) e estabelecem-se comparativos entre ambas no que tange à implementação e a realidade do SUAS.

O Censo Demográfico do IBGE realizado em 2022 evidencia que a grande maioria dos municípios paranaenses são de Pequeno Porte I e II. O estudo de Couto et al (2019) sinaliza que dos 399 municípios do Paraná, 58 são de Pequeno Porte II e 306 de Pequeno Porte I, característica que incide nas configurações da PAS no estado e aparecem enquanto elemento relevante no decorrer das entrevistas realizadas.

Figura 1 – Densidade demográfica do estado do Paraná.



Fonte: Panorama da densidade demográfica do estado do Paraná (IBGE, 2022). Disponível em <<https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>>

Couto *et al.*, (2017b) caracterizam o período de implementação e implantação do SUAS na região enquanto momento de caráter tenso, gradual e continuado em virtude das recentes normatizações e diretrizes. Consideram que os eixos estruturantes do SUAS estavam sendo processados simultaneamente à persistência de práticas arcaicas no interior das estruturas preexistentes. Identificaram-se entraves no rompimento com a cultura tradicional e conservadora da PAS – realidade não somente do sul do país –, que se contradiziam com a proposta de um sistema progressivo para a garantia de direitos. Apura-se também a presença simultânea de uma defesa sistemática do SUAS e do fortalecimento e qualificação do comando único da PAS e de estruturas terceirizadas mantidas por prefeituras e estados, sob direção de primeiras-damas e financiadas por fundos municipais.

Ainda que sobre bases tensas e contraditórias, Couto *et al.*, (2017b) chamam atenção para a existência do reconhecimento da imprescindibilidade da criação do sistema para que fosse possível iniciar o processo de efetivação da LOAS, da elucidação dos conteúdos específicos da política e da profissionalização em seu interior, bem como, colocam em perspectiva a qualificação dos serviços ofertados e a noção de direito. À época, a pesquisa constata que o SUAS era considerado instrumento essencial para o avanço da profissionalização, da maior qualificação das ofertas prestadas e da construção de nova cultura política no âmbito da PAS.

Entretanto, notaram-se práticas de cunho voluntário reproduzidas por agentes públicos no cotidiano dos serviços estatais, identificadas pelas autoras enquanto ações sem críticas ou estranhamentos. Estes apontamentos evidenciam que apesar de essenciais, as normatizações e institucionalidades advindas do processo de implementação e implantação do SUAS não foram suficientes para materialização do conteúdo pertinente aos direitos socioassistenciais, em particular se o atendimento direto aos usuários é ancorado em bases que negam a responsabilidade pública e reiteram caráter voluntário e assistencialista. Persistiam noções que negavam a categoria direito e preconceitos que pautavam a inclusão – ou não – dos usuários na política, a partir do incentivo às “portas de saída” – como se a PAS fosse responsável por oferecer o impulso e a ponte para que as famílias “conquistem” sua subsistência em outras esferas que não a da política pública – e às condicionalidades e contrapartidas enquanto métricas para o merecimento do atendimento. Couto *et al.*,

(2017b) apontam que para que haja transição de práticas assistencialistas para práticas alinhadas à perspectiva de direito é fundamental arcabouço também político, e não meramente legal – é necessário *politizar o debate da política* e corroborar com a transposição de sua legalidade à sua legitimidade.

A análise realizada pelas autoras sobre a realidade do SUAS na região Sul identifica a ausência das instâncias estaduais no processo de implementação do sistema – levando à sobrecarga dos municípios, especialmente os de pequeno porte, e a dificuldades de acesso ao conteúdo proposto pelas novas normativas. Sobre o Paraná,

É importante ressaltar que a representação estadual do Paraná entende que a falta de definição concreta do papel do Estado, estimulada por contatos diretos do governo federal com os municípios, acaba por enfraquecer o poder da área na disputa que acontece no campo das políticas sociais estaduais, estimulando o não investimento por parte do Estado e colocando os gestores estaduais vinculados a Assistência Social numa disputa isolada. (Couto, *et al.*, 2017b, p. 248)

À luz das entrevistas realizadas, este é elemento que pode ser considerado persistente, especialmente a partir desta fala da Entrevistada 1. Acerca da ausência de financiamento, a profissional reflete:

[...] Mas chegou um ano em que não teve mais, não teve mais recurso e a gente cobra enquanto assistência social e repassam ao conselho: por que o governo estadual também não entra? Quando a gente fala dessa conjuntura e de financiamento, não é só a nível federal, é a nível estadual também. (Entrevistada 1)

Ademais, Couto *et al.*, (2017b, p. 249) evidenciam os reflexos dos processos particulares de gestão da PAS e as estruturas preexistentes e anteriores ao SUAS no fomento de ações político-institucionais responsáveis por materializar o conteúdo das recentes normatizações, o que demanda

[...] autoavaliação crítica quanto os referenciais teórico-metodológico; ético-político e técnico-operacionais que vinham até então, dando suporte ao planejamento, gestão e controle social da política, bem como a análise quanto a real possibilidade de as estruturas serem adequadas a sua materialização aos novos moldes propostos pelo sistema.

A pesquisa realizada pelas autoras expressa os inegáveis avanços vislumbrados na política em diferentes esferas: na estrutura física; na criação de locais adequados para atendimento aos usuários; no estímulo a noção dos papéis e finalidades da política alinhados às novas normativas; e a ampliação dos recursos

humanos e profissionais de diferentes áreas – ainda que reconheçam o parco investimento na capacitação dos quadros profissionais, em particular nos municípios de pequeno porte e a simultânea presença expressiva de trabalhadores com vínculos empregatícios frágeis que remetem a expansão precarizada do trabalho no interior do SUAS. Outra característica levantada acerca do estado é a existência de sistemas de informação qualificados e consolidados, mesmo que fosse realidade restrita aos municípios de grande porte. Ainda, é sinalizado que as redes socioassistenciais permaneciam compostas majoritariamente por OSCs, em dissonância com a perspectiva da primazia estatal na execução das ações.

Em linhas gerais, à época, Couto *et al.*, (2017b) concluem que a consolidação da PAS enquanto política pública de responsabilidade estatal ainda era processo em gradual construção, na medida em que os parâmetros atribuídos e comuns a este âmbito coexistem com práticas de caráter tradicional e assistencialista, de modo que

Essa convivência entre culturas políticas com perspectivas divergentes e contrárias, apontam para enormes desafios a serem enfrentados pelo conjunto dos sujeitos sociais, especialmente considerando-se as influências de determinações que se situam para além do campo específico da política de assistência social, ou seja, a esfera político-cultural que permeia o conjunto das relações sociais (Couto *et al.*, 2017b, p. 282).

O estado do Paraná concebeu muitas das noções que orientam o SUAS, mas ainda facejava desafios intrínsecos de determinada cultura enraizada e contraditória às concepções deste novo sistema, como é ilustre a presença significativa do primeiro-damismo nas gestões municipais e estadual. Todavia, o estudo datado de 2010 identificou movimentos em direção à sua consolidação, especialmente através da busca dos municípios em adequar-se aos parâmetros propostos para qualificação das estruturas de atendimento. As autoras consideraram que o SUAS estava em vias de materialização – não obstante os entraves presentes, os limites e possibilidades estavam sendo debatidos.

A atualização da pesquisa na região Sul do Brasil realizada entre 2016 e 2018, de mesma autoria, traz elementos para reflexão da realidade do SUAS no estado do Paraná atualmente. Acerca da alocação de recursos, mantém-se a tendência nacional de destinação superior às transferências monetárias em detrimento dos serviços socioassistenciais. A PSE ainda era incipiente no período do primeiro estudo, e houve ampliação dos CREAS e Centro POP no estado, embora concentrados dos municípios maiores – a título de exemplo, dentre a amostra apresentada pelas autoras, somente

a metrópole do Paraná (Curitiba) e Londrina possuíam este último instalado. No entanto, nota-se que as unidades socioassistenciais na região possuem, de modo geral, espaços próprios e planejados para a oferta dos serviços, e seguem as respectivas orientações técnicas para seu funcionamento (Couto *et al.*, 2019).

A persistência da primazia dos benefícios eventuais também é evidenciada. São eles a principal razão pela procura da população a PAS, embora esta seja superior a capacidade de oferta, elemento que as autoras atribuem às restrições orçamentárias em curso, aqui já tematizadas. Com estreita relação, é relevante indicar que

A concessão dos benefícios através de critérios legalmente definidos sem interferência de práticas políticas clientelistas ainda se constitui um desafio na maioria dos municípios pesquisados, especialmente nos municípios de pequeno porte, onde, no processo de coleta da pesquisa de campo, ficou evidente o processo de atravessamento político na concessão deles (Couto *et al.*, 2019, p. 311).

Ademais, o estabelecimento de critérios rígidos e o entendimento das dificuldades para acessar estes benefícios, em particular as transferências monetárias, são assinaladas. Destaca-se que neste contexto, diversas famílias em situação de desproteção social não são contempladas em virtude de não fazerem jus a critérios inflexíveis.

Esta realidade se apresenta nas entrevistas realizadas para a presente dissertação, conforme será apresentado adiante, e corroboram com as percepções trazidas anteriormente, de que há conflito permanente no âmbito desta política entre práticas clientelistas em desfavor à perspectiva de direito. No que tange aos serviços socioassistenciais, ações pontuais e improvisadas, historicamente presentes, também perduram. Todavia, Couto *et al.*, (2019) observam que no Paraná a maioria do contingente dos trabalhadores do SUAS são estatutários, elemento em consonância com as normativas propostas – e realidade distinta do Rio Grande do Sul, por exemplo. É sabido que a terceirização é realidade no mundo do trabalho na contemporaneidade, e, portanto, trabalhadores do SUAS não estariam isolados e imunes a subcontratações, vínculos frágeis, salários baixos e sujeitos a rotatividade. Mas a região tem apresentado, em linhas gerais, condições mais favoráveis, especialmente nos municípios maiores. A implementação do sistema é sinalizada pelos trabalhadores enquanto imprescindível para alterações significativas nas condições de trabalho, contudo, ainda se preserva a insuficiência do contingente de

trabalhadores, em particular em municípios pequenos – em que imperam as famigeradas “equipes”⁶⁰.

A continuidade do conservadorismo observada e analisada pelas autoras preserva a confusão entre política pública e caridade. Não obstante a proposta de alteração de paradigma – e a disputa entre direcionamentos distintos no âmbito da PAS – Couto *et al.*, (2019) avaliam que estes aspectos estão enraizados no trabalho profissional e na própria organização da política. Mantém-se contradições e equívocos sobre a concepção de direito, comumente considerada sinônimo de favor e ajuda. Paralelamente, constatam a relevância da presença de técnicos na direção e gestão das secretarias de assistência social, a fim de agregar qualificação aos serviços e possibilitar a superação da ocupação destes cargos por indicações políticas e equacionar as interferências político-partidárias que reverberam no exercício profissional dos trabalhadores do SUAS e interferem na busca de rompimento com estas tradicionais práticas – elemento que também foi identificado na coleta de dados da presente dissertação.

4.2 RESTRIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS À MÍNGUA

O eixo a ser exposto inicialmente centra a análise nas constatações das assistentes sociais entrevistadas de que imperam restrições orçamentárias em curso no interior da PAS que inviabilizam diferentes ações em seu interior – em particular as desenvolvidas no âmbito dos serviços socioassistenciais. Estes elementos foram predominantes ao longo das cinco entrevistas, que verbalizam as limitações na execução de determinadas ações diante de recursos incompatíveis com as demandas apresentadas à política, especialmente em período pandêmico. Deste modo, pretende-se priorizar a análise da relação entre a primazia das ações pontuais e espontâneas em detrimento da oferta dos serviços – perspectiva identificada pelas profissionais enquanto uma das expressões mais significativas do evidente contingenciamento de recursos destinados à PAS, notadamente pós-2016.

⁶⁰ Tratando-se do período pandêmico e das circunstâncias socioeconômicas e políticas agravadas, incluindo-se as condições de trabalho e os índices de desemprego e subemprego, é possível inferir que esta realidade pode ter sido alterada e intensificada. Nota-se ausência de dados acerca da realidade dos trabalhadores do SUAS após pesquisa, em particular a partir da gradual desestruturação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI).

O questionamento introdutório das entrevistas semiestruturadas centrou-se na percepção das assistentes sociais acerca da conjuntura socioeconômica brasileira atual. A partir deste, sobressaíram-se respostas pontuais e que carecem de aprofundamento teórico-reflexivo, embora a apreensão crítica da realidade e do processo histórico como totalidade, além da investigação sobre os processos contemporâneos que conformam a sociedade brasileira, sejam princípios das diretrizes curriculares para os cursos de Serviço Social (ABEPSS, 1996).

Ainda que mencionem frequentemente que há um “desmonte” em voga no âmbito da Política de Assistência Social, não há aprofundamento no que tange ao que isto de fato significa, e tampouco suas raízes – há evidente dificuldade em deslindar esta realidade. São ilustrativas algumas ponderações da Entrevistada 3, que após situar as restrições orçamentárias vislumbradas no município em que atua, especialmente diante das particularidades de um município de Pequeno Porte, reitera que

[...] aqui, na verdade, a gente até que tem uma estrutura bem bacana, sabe? De prestação de serviço, né, que a gente tem oferta de cesta básica, auxílio funeral, auxílio natalidade, várias oficinas no serviço de convivência, é mais essa questão mesmo, né, de coisas que tragam renda para os nossos usuários (Entrevistada 3).

A fala reforça a concessão de benefícios eventuais não necessariamente exclusivos da PAS, como é o caso da cesta básica⁶¹, enquanto parâmetro de qualidade para as prestações no município – qual a orientação para a definição de uma estrutura “bacana”? As ofertas são suficientes para atendimento das demandas trazidas pelos usuários? E, ainda, há compreensão total do que, de fato, é demandado pelo público usuário da política? Este trecho, dentre outros trazidos pelas profissionais ao longo das entrevistas, explicitam a inespecificidade ainda operante no âmbito da PAS e a atualidade do debate trazido por Sposati (2004) à época do advento do SUAS. Seu conteúdo composto pelas “heranças institucionais” e pelo que não era seguro social ainda soa como inespecífico e pulverizado.

⁶¹ Para maior apreensão do debate, o artigo de Gisele Bovolenta (2017), “Cesta básica e assistência social: notas de uma antiga relação” é sugerido. Mas é interessante mencionar brevemente a fala de uma das profissionais entrevistadas, em que é relatada a existência de equipe exclusiva para a concessão das cestas básicas no interior do CRAS em que atua, reiterando a tradicional relação entre a PAS e a concessão das cestas: “Aí esse cadastro de cesta básica acaba tendo uma equipe diferente, porque a gente até teve um tempo na política de assistência que a gente que fazia, mas era uma demanda muito grande e a gente não conseguia dar conta das outras coisas, né? Então daí tem duas assistentes sociais só pra fazer esse trabalho com as cestas.” (Entrevistada 4)

Todavia, menções sobre a defasagem do orçamento direcionado às políticas sociais são presentes ao longo das falas de todas as profissionais.

Um desmonte total da política de assistência, cortes no orçamento, enfim todos os aspectos, né? E assim município pequeno não é diferente também né, isso influenciou bastante pra nós também, embora o município seja bem pequeno, mas essa questão de cortes de financiamento acabou prejudicando o município também, né, os municípios pequenos (Entrevistada 3).

Ainda que, nota-se, o debate se apresente de forma embrionária se comparado às reflexões que a categoria traz em anais de eventos (Magro, 2021), em que há ponderações mais profundas acerca do significado destas restrições orçamentárias e seus determinantes centrais na contemporaneidade. Embora seja avaliado enquanto elemento fundamental para o exercício profissional no interior da política, as reflexões possuem reduzida densidade analítica e teórica, em linhas gerais. Observa-se distanciamento entre a literatura produzida pela categoria profissional e as reflexões oriundas do cotidiano – e que embora não seja aprofundado aqui, suscita questionamentos: quem lê e consome os resultados das pesquisas na esfera acadêmica? Quais os entraves intrínsecos ao processo formativo de assistentes sociais no país? Ao analisar os avanços do Serviço Social no âmbito da produção de conhecimentos, Netto (1996, p. 109) chama atenção para as lacunas entre as “vanguardas acadêmicas” e os “profissionais de campo”, ao afirmar a ausência de canais adequados para a socialização destes avanços. A Entrevistada 5 verbaliza suas dificuldades quando se trata de “economia”, ainda que políticas sociais e econômicas sejam elementos indissociáveis, conforme apresenta-se nos primeiros capítulos deste trabalho, portanto, analisá-los de forma independente redundam em fragilidades interpretativas.

E daí no meio dessa construção teve essa política que não foi favorável, né, para as políticas sociais, pra política econômica, né? Assim, eu sou uma leiga pra falar e de economia, assim, propriamente dita, mas falando da questão das políticas sociais, os últimos anos do governo assim prejudicou muito, muito, assim, foi uma desconstrução do Suas, né? (Entrevistada 5).

Estas observações expostas suscitam possíveis fragilidades da formação profissional. Ainda sobre as dificuldades da profissional referida acima, é possível evocar o fato de que um dos núcleos de fundamentação da formação profissional remetem ao conhecimento da constituição econômica, social e política do Brasil em sua configuração dependente e, para além, Economia Política é uma das matérias

básicas das Diretrizes Curriculares para o Curso de Serviço Social (ABEPSS, 1996).

Retomando as reflexões acerca das implicações das restrições orçamentárias na esfera da PAS, estes são aspectos que aparecem em todas as entrevistas enquanto um dos elementos determinantes na execução das ações cotidianas do trabalho dos assistentes sociais, especialmente no âmbito dos serviços socioassistenciais, na medida em que as profissionais consideram que com a ausência de recursos condizentes, a oferta de serviços é conseqüentemente restringida. Embora seja possível sinalizar e questionar se em algum momento da breve história do SUAS houve recursos suficientes e capazes de sustentar devidamente a política – especialmente quando comparados os montantes destinados aos serviços e aos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) –, é incontestável os efeitos pós-2016 que deterioraram um sistema ainda em construção e estruturalmente limitado.

Por esta via, notam-se queixas das profissionais em relação à diminuição do percentual de recursos municipais destinados à política, como ilustra a Entrevistada 1, que faz o comparativo entre 2010 e 2022:

[...] acho que desde 2010 ou 2011 na política, aqui mesmo dentro da prefeitura, a gente observa uma diminuição no orçamento pra assistência, né. Nós tínhamos em 2010 8% dos recursos do município destinados à assistência, hoje a gente tem entre 2% e 4%. (Entrevistada 1).

É relevante destacar que não se defende aqui que durante os governos petistas a construção da PAS e a implementação do SUAS eram objetivos centrais dos governos, em particular diante das reflexões trazidas ao longo do trabalho. O início deste processo não foi imune de contradições e sua expansão ocorreu essencialmente de forma precarizada. Entretanto, suas ampliações, mesmo que efêmeras, não são aqui desconsideradas. As políticas sociais de modo geral em países de capitalismo dependente são intrinsecamente restritas e com menor alcance se comparadas às vislumbradas em países centrais no século passado. A PAS não foge à esta realidade e sua construção é permeada por entraves, por marcas de seu histórico conservador e assistencialista, por financiamento reduzido e pela priorização às transferências monetárias em detrimento dos serviços. Não obstante as críticas e ressalvas, a PAS enfrenta inflexões pós-2016 que vetam seus ligeiros avanços, especialmente via drásticos cortes orçamentários, o que sinaliza sua descentralidade em curso e seu agravamento em período pandêmico, convertendo-se na ausência de

condições efetivas por parte dos municípios brasileiros para suprir as ofertas pactuadas. Estas características levam Araújo, Carneiro e Carneiro (2021) a argumentarem que há em voga uma “quebra no Pacto Federativo”, diante da insuficiência de condições financeiras adequadas pelos três entes federativos.

Demais pormenores a respeito das restrições em pauta também surgem durante as entrevistas, como a participação das esferas estaduais e federal na composição orçamentária, haja vista os municípios estarem, em diversas ocasiões, provendo sozinhos o orçamento da PAS em virtude da ausência de repasses regulares – o que sinaliza, ou até mesmo, inviabiliza o pacto federativo ora previsto. As falas da Entrevistada 3, profissional de um município de pequeno porte, ilustram esta realidade.

[...] acho que os municípios pequenos ficam um pouco esquecidos pelo Estado, a gente só recebe aquilo mesmo que é de praxe. E ainda com essa questão dos cortes de financiamento, os municípios também ficaram bem a pé de dinheiro, então assim a gente toca meio que na marra aqui, né? (Entrevistada 3).

Atentando a caracterização demográfica do Paraná apresentada no tópico anterior, evidencia-se que 306 dos 399 municípios do estado possuem menos que 20.000 habitantes, portanto, configuram-se como de Pequeno Porte I. Se estes, que correspondem a parte significativa do Paraná, são “esquecidos pelo Estado”, quais – e especialmente, *quantos* – são lembrados?

A observação da Entrevistada 5 também reitera a reflexão:

Isso porque [...] nem é tão pequenininha, na verdade, da nossa região aqui, [...] é a maior. Mas eu falo, a gente na verdade tem que ser referência pros outros municípios de menores portes aqui da região. Mas tá totalmente assim desconstruído mesmo o serviço. Uma tristeza. (Entrevistada 5)

A percepção das entrevistadas é de que gradativamente, torna-se irrealizável ações no interior da PAS que não sejam estritamente a concessão de benefícios eventuais e as transferências monetárias diante da redução de orçamento. A possibilidade de planejar ações no interior dos serviços, por conseguinte, é também severamente limitada diante da ausência de repasses financeiros sistemáticos e contínuos, conforme mencionado pela Entrevistada 5,

[...] na verdade, se eu sentar hoje pra fazer um planejamento pro CREAS para 2023, que já devia ter sido feito, não tem recurso, não tem pra contratar profissional, para fazer campanhas de mobilização que sempre a gente fazia, né, porque a gente trabalha bastante com isso também. Daí sem recurso, o que sobra pra ofertar? (Entrevistada

5).

Outro aspecto em comum é a análise que as profissionais entrevistadas fazem dos processos que aceleraram o desmonte do SUAS. Embora mencionada de forma breve, todas as cinco analisam que a conjuntura pós-2016 é um dos marcos que reverberaram na política, que ganha ímpeto após a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 e contornos mais gravosos pós-pandemia – via decisões políticas tomadas durante o período.

As indicações de que sem recurso público condizente com o que há de ser ofertado pela política, conforme o preconizado em suas normativas, atestam os entraves na execução dos serviços socioassistenciais e o risco da restrição da PAS a ações espontâneas e pontuais.

Ainda, é notável a percepção crítica entre as entrevistadas do estímulo estatal ao terceiro setor em detrimento ao repasse adequado às unidades públicas do SUAS, especialmente dentre as entrevistadas 2 e 5. Embora não elaborem teoricamente a questão, as observações alinham-se ao exposto por Sitcovsky (2009) acerca da *ampliação refilantropizada* da política.

[...] até estava falando com a minha amiga. A gente fez uma capacitação, eu falei, e era em uma ONG. Olha que lindo o prédio, né? O espaço. Onde fica o escritório, onde fica a diretoria, onde é. Mas aqui é ONG. Daí eu peguei e falei, você sabia que o recurso é o mesmo? Por que que lá no nosso nunca sobra? (Entrevistada 2)

[...] A gente antes conseguia fazer um planejamento das ações, mesmo a gente não trabalhando com benefícios, mas os próprios serviços. Por exemplo, medida socioeducativa, a gente tem condições de planejar algumas coisas bacanas se tem um financiamento, né? A gente pode contratar, a gente já fez isso, né? Se contratar oficineiro, outros profissionais, contratar cursos. E isso hoje a gente não tem condições de fazer mais. Igual eu estava te falando, acho que sempre assim, quando está pra terminar o ano, a gente planeja pra já pedir, né? Por conta de todo aquele projeto burocrático. Mas agora não tem recurso no CREAS, não tem. Porque antes era assim, o piso fixo de média complexidade II que vinha pro CREAS. Hoje vem no bloco da proteção especial, já faz um tempo que vem pro bloco. E dentro desse bloco tem algumas entidades que recebem, né, esse repasse. E o dinheiro que tinha praticamente, foi acordado, principalmente no período da pandemia, foi pra manter essas entidades. Foi feito repasse pra garantir que elas continuassem seus serviços. (Entrevistada 5).

As parcerias público-privadas – assumidas por instituições que atendem parcelas da população “[...] que vão do berço ao túmulo” (Martins, 2022, p. 73) – e a

desresponsabilização do Estado pela prestação exclusiva de serviços abarca, conforme o autor, organizações de caráter religioso comumente descomprometidas com a garantia de direitos sociais. A concorrência entre estas instituições por recursos é operada sob a lógica de ofertar, com a mesma quantidade de recursos públicos, determinado serviço para o maior contingente possível de sujeitos – as possibilidades de que a população usuária tenha suas necessidades supridas, ainda que minimamente, são excepcionalmente restringidas.

Todavia, uma ponderação a ser feita é a de que, através das falas das profissionais, nota-se certo saudosismo em relação à realidade da PAS nos governos anteriores, como se sua precarização se inaugurasse pós-2016. É inegável a facilidade com que os governos de Michel Temer, e posteriormente, de Jair Bolsonaro, obtiveram para acelerar o processo de desmonte da PAS em tão pouco tempo – em poucos anos aligeirou-se o desmanche de uma política que está ainda em sua “juventude” –, e os deletérios rebatimentos disto. Contudo, frente ao exposto ao longo desta dissertação e das constatações a respeito do padrão de políticas sociais vislumbrado no Brasil, país de realidade capitalista dependente –, não há como afirmar que houvesse um sistema em plena execução e comparável aos visualizados nos países centrais.

Soa como se profissionais formadas e que iniciaram a trajetória profissional durante os governos petistas – conforme o Quadro 1 apresentado na Introdução do presente trabalho – estivessem inebriadas pelo que foi o “breve ciclo da cidadania” no Brasil, caracterizado por Fagnani (2017). Sinaliza-se, novamente, que aqui não se desconsideram os avanços angariados pela PAS no país no período. Mas simultaneamente, questiona-se se esta de fato tornou-se política de Estado ou se foi peculiaridade de determinados governos – situados em determinado momento histórico; e, ao mesmo tempo, *como e em que medida* foram alcançados estes parcos avanços – em uma realidade cujo limite intrínseco das políticas sociais é estruturalmente acentuado. As pesquisas de Couto *et al.*, (2017b; 2019), ao analisarem a realidade da política na Região Sul do país, já sinalizavam estes limites e os avanços tímidos – ainda que de extrema relevância.

A realidade pós-2016 evidencia a perda de direção governamental no âmbito da PAS. Se desde o início dos anos 2000 sua construção em direção à patamares mínimos exigidos por uma política social pública e organizada em território nacional torna-se paulatinamente possível – não livre de contradições, limites e entraves –, a

partir de 2016 seu direcionamento aponta para horizontes às avessas ao que estava em processo de implementação, e até mesmo anteriores à promulgação da PAS na década de 1990, como anuncia Silveira Júnior (2021).

Em diversos momentos no decorrer das entrevistas aparecem falas que corroboram com estas afirmações. O diálogo com a Entrevistada 4 é elucidativo:

[...] aí vem um e fala: ó, eu estou aqui há vinte anos na assistência e sempre foi assim, sempre deu roupa. Eu estou desde 2010 e começou a doar-se roupa na assistência social agora, existe até bazar, agora depois da pandemia. Aí você faz um atendimento e a pessoa fala: ah, eu queria saber onde que está fazendo doação de roupa. Eu olho assim e falo, tipo, doação de roupa? Não tinha isso antes... [...] eu vejo que tinha, mas era pela PROVOPAR... Mas dentro da Assistência Social, dentro da política de assistência social, assim, como se fosse um serviço, né... (Entrevistada 4).

Embora sejam inegáveis as iniciativas de organização e tipificação das ofertas da PAS, especialmente após o advento do SUAS, seus traços assistencialistas tradicionalmente assumidos não foram plenamente eliminados durante o período. Há em vigência a perda do *direcionamento político da política* enquanto proteção social, bem público e participe da seguridade social brasileira. Sua construção e concepção heterogênea, permeada de conflitos e contradições, como sinaliza Sposati (2009), e que contém em si o embate entre as noções da PAS como política de Estado, e por outro lado, como ação solidária orientada pelo princípio da subsidiariedade, é severamente acirrada na conjuntura recente e tende a inclinar-se a este último. O retorno às “práticas socorristas” e sua vinculação a responsabilização individual mencionado pela autora parece ser a tendência dominante nas entrevistas analisadas. De modo associado, a predominância de ações pontuais, espontâneas e restritas à oferta de benefícios eventuais torna-se o que é possível diante da ausência de financiamento suficiente para a manutenção qualitativa dos serviços socioassistenciais – historicamente preteridos no âmbito do SUAS.

Outra dimensão a ser considerada aqui diz respeito à necessária vinculação entre benefícios e serviços. O benefício em espécie deveria ter o acesso necessariamente vinculado a um conjunto de serviços. Nessa perspectiva, o modelo de gestão deve estar apto não só a cadastrar beneficiários, mas a vincular territorialmente os benefícios a um conjunto de serviços que fortaleçam as condições do cidadão. É uma operação que supõe tanto o trabalho com pessoas como com as condições de qualidade de vida instaladas ou a serem instaladas (Sposati, 2009, p. 24)

O direcionamento pactuado pelo Protocolo de Gestão Integrada de Serviços,

Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS (Brasil, 2009) prevê a imprescindibilidade em integrar a oferta de transferências monetárias aos serviços socioassistenciais, a partir do entendimento de que as necessidades dos usuários da PAS ultrapassam a dimensão da renda e, portanto, é orientado pela concepção de que a oferta simultânea de ambos impulsionaria a proteção social e as seguranças ora previstas. O referido documento explicita o objetivo de ofertar serviços socioassistenciais especialmente aos usuários já beneficiados por transferências monetárias, pois

[...] é somente por meio da oferta simultânea de serviços que a Assistência Social pode assegurar de forma integral a promoção e proteção dos direitos e seguranças que lhe cabem aprofundar. É no âmbito dos serviços que se pode trabalhar efetivamente os aspectos objetivos e subjetivos relacionados aos direitos de convivência familiar e comunitária e à segurança de acolhida, conforme determina a Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004). A sinergia gerada pela oferta simultânea de renda e de serviços socioassistenciais potencializa a capacidade de recuperação, preservação e desenvolvimento da função protetiva das famílias, contribuindo para sua autonomia e emancipação, assim como para a eliminação ou diminuição dos riscos e vulnerabilidades que sobre elas incidem (Brasil, 2009, p. 3-4).

Todavia, para tal, há de se garantir capacidade para a provisão adequada e qualitativa dos serviços socioassistenciais – a grande inovação advinda do SUAS, embora historicamente preteridos em função das transferências monetárias condicionadas, conforme exposto no Capítulo 2 do presente trabalho. Esta tendência tradicionalmente assumida pela política aparece com maior ênfase após 2016 na medida em que gradativamente os serviços – já incipientes e insuficientes – passam a ser diluídos. Deste modo, estas constatações são vislumbradas nas falas de todas as cinco profissionais entrevistadas.

A Entrevistada 1 que atua também em Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) destinado a adolescentes frisa a redução de *ações de qualidade e atrativas* para este público específico como exemplo – se antes era minimamente possível, a título de ilustração, a contratação de oficinairos para a oferta de atividades diversas e culturais para os adolescentes atendidos, isso deixa de tornar-se uma possibilidade, especialmente diante das restrições orçamentárias em curso. Os relatos são incisivos no que tange à perspectiva de que sem orçamento adequado, a política – e com destaque, os serviços socioassistenciais em seu interior – são inviabilizados e o planejamento de *ações atrativas* para os diferentes públicos atendidos são em

vão. Embora seja questionável a concepção destas *ações atrativas* – atrativas para quem, a partir de qual parâmetro? São necessárias para responder às requisições dos usuários da PAS? *Quais* são as necessidades reais dos usuários desta política? –, a percepção de que não há política social sem devidos repasses financeiros é unânime. A fala da Entrevistada 2 traduz estas reflexões em comum, ao sinalizar que o trabalho desenvolvido poderia ter maior qualidade e alcance se houvessem condições institucionais suficientes.

E o trabalho, ele não é de má qualidade, ele tem boas pessoas, né? Nós que trabalhamos nessa área, tem pessoas bem-intencionadas e capacitadas, o que não tem é recurso [...] eles não melhoraram as nossas condições de trabalho... porque você já pensou você ter uma sala com tela mágica, com não sei o quê, com isso e aquilo, com recursos, e que você chamasse a pessoa e conseguisse conversar de boa. Eles querem que a gente trabalhe vínculos. Não temos sofá, não tem uma mesa adequada, você faz milagre? Entendeu? Aí é isso que a minha angústia, mas se eu conhecer algum assistente social que não seja angustiado, então alguma coisa está errada, né? (Entrevistada 2).

Por conseguinte, há o entendimento de que a PAS vem sendo restrita à oferta de benefícios eventuais e o acompanhamento das famílias a ser realizado no interior dos serviços está cada vez mais à míngua. A Entrevistada 1 menciona que a concessão de cestas básicas foi significativamente ampliada, sobretudo durante a pandemia – em contraposição às demais ações da política. Mas comentários a respeito da concessão de benefícios eventuais – e com maior ênfase às cestas básicas – aparecem em todas as entrevistas realizadas.

Então, a gente sente, na questão de benefícios eventuais, que é como se o CRAS só fizesse isso, fosse restrito a isso. Aqui no município ele é custeado todo com recurso próprio, então não teve diminuição, pelo contrário, teve aumento significativo de entrega dessas cestas (Entrevistada 1).

[...] a gente teve muita demanda reprimida, sabe? Coisa que a gente não conseguia atender porque com toda essa questão da pandemia, a demanda, nossa, ela aumentou bastante principalmente cesta básica, né? Porque teve muita gente... aqui no nosso município, ele é muito rural, então tem muito diarista rural autônomo, então quando veio essa pandemia, [...] a gente teve muita demanda, muita, muita, que o município a gente atendia por mês de vinte a trinta cestas básicas. Quando veio a... eu estou dizendo, assim, da questão da pandemia, mas da questão do governo, também, tá, vem de antes já, já aparecia, né? É, porque o pessoal começou a dispensar essa turma toda e aí eles não se não tinham pra onde correr. Então eles tinham que procurar a política, política pública daqui. Então assim, a gente teve, na época da pandemia mesmo, teve mês que a gente distribuía

duzentas cestas, porque tinha muita gente desempregada, sabe? (Entrevistada 3).

Os gestores na maioria das vezes são políticos, né? Braços do prefeito, né? É o braço direito do prefeito ali. Hoje a gente não tem mais primeira-dama, mas é um cargo comissionado. Mas quando a secretária não é primeira-dama, é um cargo comissionado muito ligado. Então hoje tem aquele olhar muito só da assistência como caridade mesmo. Assim, é horrível ver como retrocedeu esse olhar. De não enxergar a assistência social como política pública. Daquele serviço, daquele setor, aquele prédio, aquele local tá ali é pra fazer uma caridade. É pra entregar o benefício pronto e acabou. Hoje essa visão é que prevalece. (Entrevistada 5).

[...] um pouco antes da pandemia, estava em torno de trezentos, quatrocentos, quinhentas cestas mês. Agora tá assim, aí nem sei te dizer, eu perdi as contas já, mas já deve tá em torno de umas quatro mil. Gente, porque é muita gente filas e mais filas. E aí você fala, nossa, mas será que tem tanta gente pobre assim que precisa de uma cesta básica por mês? (Entrevistada 4).

O período pandêmico escancarou a redução da PAS a ações pontuais e espontâneas, especialmente diante da ampliação da demanda em virtude da redução de postos de trabalho formais e informais, como é verbalizado pela Entrevistada 2, que atua em município onde o trabalho rural é expressivo. No entanto, esta realidade pode ser transposta para as demais. A busca por inserção no Cadastro Único e possível acesso a benefícios eventuais parece ser a principal razão pela expansão da procura pela PAS frente ao recrudescimento das condições de vida da população usuária – e simultaneamente, à redução gradativa da capacidade da política em suprir estas mesmas demandas.

As profissionais relatam a impossibilidade em acompanhar os usuários que durante este período procuraram as unidades socioassistenciais. A manifestação da impressão de que o CRAS foi restrito às cestas básicas aparece inclusive nas falas das profissionais que não atuam na PSB, o que denota a iminência da temática.

E daí, na verdade, com a pandemia foi se acentuando, né, foram aí praticamente quase três anos muito difíceis, onde houve um aumento dos atendimentos, das demandas. Eu não atuo no CRAS, mas a gente está ali junto, a gente vê a questão dos benefícios, um público que antes não precisava acessar benefício eventual hoje tem a necessidade de acessar, né, os benefícios eventuais (Entrevistada 5).

Os relatos se centram na ausência de continuidade e acompanhamento diante da impossibilidade de realizá-los frente à expansão massiva da demanda em um período em que a população usuária se defrontou com a deterioração de suas

condições de vida. Todavia, não fica evidente como, em uma realidade ideal, esse acompanhamento deveria ser realizado. A concessão dos benefícios não parece passar por análise das condições concretas de vida da população atendida pela política e há de serem estabelecidas prioridades para a prestação dos serviços, sob a ótica historicamente seletiva e focalizada. Soa como se a desproteção social em uma conjuntura socioeconômica caótica não fosse suficiente para torná-los alvos, e é preciso que sejam os mais miseráveis dentre os miseráveis, e que dentre estes, sejam selecionados para acompanhamento os que possuam outros agravantes – uma apuração de eventuais infortúnios para que acessem serviços socioassistenciais.

Algumas famílias a gente consegue acompanhar pelo PAIF, das famílias que a gente já conhece antes da pandemia. Tanto que assim, ah, você conhece todas as famílias que recebem o benefício da cesta? Não. Porque é pontual. Eles vão uma vez por mês para pegar o benefício da cesta básica. Eu não vejo mais. Algumas famílias que a gente acompanha pelo PAIF sim, por conta de outras vulnerabilidades, é pessoa com deficiência, ou é alguma situação do Conselho Tutelar encaminhou por fragilização de vínculos, ou famílias que estão inseridas em serviço de convivência, né? Aí a gente consegue esse acompanhamento mais sistemático. Mas a grande maioria é pontual, né? É benefício e só (Entrevistada 4).

Em diversos relatos aparecem a reflexão desta precarização das condições de existência da população, fazendo conexões com a ausência de empregos estáveis e a ampliação do desemprego no país. Contudo, pouco se reflete sobre as condições intrínsecas de trabalho no interior do capitalismo e, especialmente, do capitalismo periférico – em que, estruturalmente, *não há e não haverá* trabalho para a população sobrando do capital. O debate de classe não aparece nas constatações das profissionais e não há a realização das conexões entre a atual realidade da PAS, dos usuários que a demandam e da conjuntura socioeconômica do Brasil. O relato da Entrevistada 4 pode ser utilizado para tecer algumas considerações:

[...] a gente quer fazer um trabalho... por exemplo, o benefício eventual da cesta básica. A gente não consegue. Porque a pessoa fica anos vinculada ao benefício. Tudo gira em torno desse programa. Vou dar um exemplo. Ah, o fornecedor da cesta básica ficou sem vir um mês. Aí a gente faz uma reunião com as mães do serviço de convivência e não consegue nem executar o grupo porque elas ficam falando da falta que faz a cesta básica na casa delas, sabe? [...] Por exemplo, a pessoa não se enquadra mais na cesta básica. Então cancelou lá o cadastro dela, já deixou inativo. Quando a gente vai fazer um outro trabalho com ela, seja do PAIF, da convivência, ou até mesmo de outro, ela puxa a questão da cesta básica. Ela não se conforma, ela não quer, a gente perde vínculo com a pessoa, ela não quer mais participar de nada, porque ela perdeu o benefício, sabe? (Entrevistada

4).

Mesmo com as constatações da redução da política à oferta de benefícios eventuais, não há como minimizar a relevância desta no cotidiano e na sobrevivência desta população. Como se exigir reflexão e participação ativa dos usuários que não possuem patamares básicos de sobrevivência? Não se percebe reflexões aprofundadas acerca do significado desta ausência na vida de sujeitos superexplorados e com acesso restrito ao mínimo. Longe de responsabilizar os profissionais pela realidade da política, mas é inegável a ausência de análise crítica a respeito do que isto de fato representa para a população usuária – trabalhadores demasiadamente explorados que se viram⁶² diante da inviabilidade em ter suas necessidades vitais supridas. Como responsabilizá-los e culpabilizá-los pelo desinteresse em ações que parcamente irão minorar suas demandas? O estudo de Couto *et al.*, (2017b) sinaliza a problemática de falas como estas, ao indicar que por vezes, os assistentes sociais julgam que seus principais desafios residem na busca pela “emancipação dos usuários” e as demandas imediatas trazidas pela população, por sua vez, seriam entraves a efetivação destes objetivos, qualificando-os como incapazes.

Em linhas gerais, nota-se que as profissionais identificam um “desmonte” da PAS em voga, especialmente pós-2016, embora com restrito aprofundamento teórico-reflexivo acerca de que os tímidos avanços vislumbrados no interior da política estavam em processo de construção e, diante do padrão das políticas sociais brasileiras, são intrinsecamente limitados. Ainda assim, prevalece a compreensão de

⁶² Ao analisar os processos amplos de transformações no mundo do trabalho que submetem camadas significativas da população à relações de trabalho sem garantias e regulações mínimas e redundam em um autogerenciamento subordinado dos trabalhadores – responsáveis integralmente pela sua própria sobrevivência, custos e riscos oriundos das atividades laborais uberizadas –, Abílio (2021) utiliza a *viração* para explicar os modos de vida contemporâneos, em especial nas periferias do capital. Contingentes expressivos de trabalhadores em condições degradantes de trabalho – como é clássico exemplo os motoristas de aplicativos – *viram-se* e conformam uma “[...] multidão viradora informalizada-subordinada, demandando simplesmente freios à exploração” (Abílio, 2021, p. 58). A *viração* ultrapassa os “bicos”; caracteriza as estratégias de sobrevivência, conformadas em uma realidade em que emprego, moradia e renda podem ser garantidas: “Podemos compreendê-la como esse autogerenciamento subordinado que compõe trajetórias, como uma administração de si que se faz em um constante agarrar-se às oportunidades que surgem de forma precária e incerta; pelo trânsito entre diferentes ocupações, profissionais, atividades, que se tece pela alta rotatividade do mercado de trabalho, pelos benefícios sociais e cursos de capacitação, pelos empreendimentos familiares, atividades informais, ilícitas. [...] É correr risco de vida para roubar o carro que ao fim da cadeia produtiva se converte em cocaína comercializada em Londres. A *viração* descreve os movimentos que vão tecendo eficaz e informalmente as estruturas e os serviços urbanos que garantem a reprodução social da classe trabalhadora periférica.” (Abílio, 2021, p. 59).

que sem destinação adequada de recursos as ofertas são progressivamente restringidas, em particular as que dizem respeito aos serviços socioassistenciais – característica histórica da política, haja vista que mesmo após o advento do SUAS e a expansão dos recursos orçamentários, as transferências monetárias foram privilegiadas em detrimento dos serviços. Esta realidade é intensificada em período pandêmico, momento em que imperam ações pontuais e espontâneas, similares às tradicionalmente operadas pela assistência social. As lacunas entre os planos institucionais e políticos, econômicos e sociais, bem como entre o plano legal e real da PAS, nos termos de Sposati (2007a), se expandem durante o marco temporal caracterizado por Fagnani (2017) como o fim *do breve ciclo da cidadania*. Observa-se que a disputa entre paradigmas no âmbito da política, em que concorrem diferentes interpretações e direcionamentos políticos, pendem, na atualidade, para a continuidade de sua tradição assistencialista e conservadora, em prejuízo de sua legitimidade enquanto política pública de direito.

4.3 EXERCÍCIO PROFISSIONAL E PERSISTÊNCIA DE PARADIGMAS ASSISTENCIALISTAS E CLIENTELISTAS NO INTERIOR DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Este segundo eixo focaliza a análise nos aspectos trazidos pelas profissionais entrevistadas que evidenciam a persistência da natureza assistencialista e conservadora da PAS, o que, reiteradamente, manifesta a constante disputa entre paradigmas distintos em seu interior. Desta maneira, privilegia-se aqui a análise das expressões desta realidade, explícitas notadamente através das orientações e interesses ideopolíticos de gestores municipais. Verifica-se que estas rebatem sobremaneira na execução do trabalho das assistentes sociais participantes da pesquisa, aspectos que atestam os entraves persistentes no âmbito da gestão pública municipal da PAS e as noções arcaicas ainda presentes acerca do público-alvo da política.

A redução da PAS aos benefícios eventuais e a ações espontâneas e pontuais aparece nas entrevistas enquanto elemento intrínseco à persistência do caráter assistencialista e clientelista historicamente assumido pela política, evidenciado pela constante disputa entre seus paradigmas tradicionais e os inerentes a sua concepção enquanto política pública.

Estes elementos aparecem com frequência ao longo das falas das profissionais

como expressão das orientações ideopolíticas dos gestores, especialmente municipais, e as posições eleitoreiras que estes assumem. No que se refere às ações dos gestores, é predominante a noção de que as indicações de secretários municipais não são pautadas tecnicamente e, por esta via, são escolhidos sujeitos com pouco – ou nenhum – conhecimento acerca da Política de Assistência Social. Deste modo, as ações implantadas no âmbito da política ficam circunscritas a escolhas e opções políticas, e os profissionais, por sua vez, sujeitos à elas, particularmente os com vínculos empregatícios frágeis – como é o caso da Entrevistada 3, que possui cargo comissionado.

Ainda na mesma perspectiva, a escolha das direções das unidades é mencionada enquanto aspecto diretamente relacionado a manobras políticas de cunho clientelista e orientadas a partir de decisões políticas pautadas em interesses pessoais de prefeitos, vereadores e secretários municipais. A maioria das entrevistadas elencou este enquanto um dos fatores determinantes para a execução do seu trabalho na PAS.

E elementos determinantes no meu trabalho da política, nossa, eu colocaria e classificaria primeiro a irresponsabilidade do gestor principal em atribuir cargos, né, de referência, para pessoas que não tem preparo [...] então, eu acho que essa é a principal falha quando eu estou falando da política da assistência social. Porque sempre é a primeira-dama. Eles não estão falando se a primeira-dama tem aptidão ou não. Então a falta de aptidão e descompromisso dos gestores principais. [...] eu vou citar esse como principal porque pra mim ele é como se fosse um carro chefe. O que você errou aí você errou tudo (Entrevistada 2).

Na mesma linha, a Entrevistada 4 também assinala que a escolha de secretários municipais é determinante para seu trabalho e que é de praxe a seleção de gestores com pouco conhecimento acerca da política, ao passo em que reflete sobre esta mesma situação nas demais políticas. Sobre estes aspectos, as profissionais refletem a desconsideração do conhecimento técnico-político necessário para tal o exercício desta função.

Sempre na Secretaria de Educação tem alguém da área de educação, ou é professor, ou é algum diretor, ou alguém referência na área de direção escolar. Na saúde? Ou é um médico, ou é uma pessoa que teve experiência na área de saúde com enfermagem, com odonto, ou o que seja, né? Agora na assistência social é qualquer um, qualquer um vale. Ou é a primeira dama ou é qualquer um (Entrevistada 4).

Verifica-se que apesar das alterações no âmbito da gestão das políticas sociais, em especial a partir da ampliação das responsabilidades assumidas pelos municípios

e a conseqüente necessidade de adequação do quadro técnico às novas determinações, a qualificação dos gestores municipais e a insistente ausência de institucionalização da gestão nesta esfera – deixando-a à mercê de mudanças políticas que resultam em descontinuidades de ações públicas – ainda é entrave para as políticas de desenvolvimento, conforme resgata Campos (2015). É notória a persistência de gestores atrelados às relações políticas locais – como é ilustre a presença das primeiras-damas e de demais sujeitos escolhidos a partir dos interesses de prefeitos, que não necessariamente possuem a qualificação e conhecimentos necessários para a adequada gestão da política conforme suas normativas e orientações pós-CF/88.

O período pandêmico é elencado também enquanto momento que agregou maior visibilidade e acesso da população às unidades da PAS, com ênfase aos CRAS – principalmente em virtude da expansão vasta de demandas. Ainda que as profissionais interpretem este aspecto como positivo, por considerarem que isto possibilitou que diferentes sujeitos tomassem conhecimento acerca das ofertas da política e a importância em acessá-las em situações de desproteção, as falas que acompanham esta percepção explicitam o caráter ainda assistencialista pautado na matriz do favor que marca a política, mesmo que sob a perspectiva dos usuários, que encaram a necessidade de acesso às suas ofertas como sinônimo de fracasso pessoal.

[...] e a questão mesmo da pandemia, muitas famílias que não conheciam o CRAS começaram a acessar o CRAS, começaram a receber orientações sobre direitos sociais. [...] Nesse período de pandemia acho que, como falei, por um lado positivo, as pessoas conheceram o CRAS, muitas famílias que vieram muito envergonhadas, falando que nunca precisaram pedir nada pra ninguém. E a gente tenta fazer a sensibilização, explicar que é um benefício eventual, aquela questão da emergência, mas que outras formas podemos encontrar para auxiliar essa população? Muitas famílias realmente nos conheceram por causa disso. (Entrevistada 1)

Estas noções se manifestam também em demais profissionais trabalhadores do SUAS e gestores municipais conforme as falas das assistentes sociais, tornando-se necessária a constante reafirmação do caráter de política pública de direito da PAS, e não mero favor a ser concedido solidariamente, ou, destinado a sujeitos que falharam em – ou não *querem* – conquistar sua subsistência via mercado.

Temos inclusive dificuldades em mostrar pros nossos colegas de trabalho que as pessoas que vão ali acessar não são vagabundas, que assistente social não faz só entrega de cesta básica (Entrevistada 1).

[...] eles têm uma ideia de que as pessoas elas não querem trabalhar, que é vagabundo, não tem que ficar dando tudo na mão (Entrevistada 3).

A PAS enquanto política pública é constituída em campo contraditório, e, conforma já assinalado, em seu interior concorrem até os dias atuais seus paradigmas arcaicos e conservadores, que historicamente a caracterizaram como *não política* (Couto, 2015). As falas acima escancaram o histórico contraponto entre assistência social e trabalho, que traduzem a disputa entre as concepções de reconhecimento social da política pública X benefícios ofertados durante período transitório que deverá ser superado através da inserção no mercado de trabalho – o que na realidade dependente da América Latina que supõe a superexploração da força de trabalho, é contrassenso, haja vista que até mesmo trabalhadores formais auferem salários insuficientes e demandam as proteções ofertadas pela PAS. No entanto, preservam-se percepções conservadoras e assistencialistas de que a política instaura uma “dependência” nos sujeitos usuários, e as falas das profissionais reiteram o argumento de Couto (2015), ao afirmar que comumente esta perspectiva é acompanhada das noções de vagabundagem e falta de vontade, de modo que,

[...] é possível ouvir argumentos da opção dos sujeitos pela pobreza, pela falta de condições. Recai sobre eles a culpa pela sua precária situação, da mesma forma que a sua redenção, bastando para isso esforço e dedicação. (Couto, 2015, p. 669).

Se inserir no mundo do trabalho e ultrapassar, através de esforço pessoal, situações de pobreza, é passível de escolha. Caso não consiga, entrará a assistência social para “ativá-lo” para o mercado de trabalho através de capacitações que em pouco rebatem em suas condições concretas de sobrevivência. É por esta via que Couto (2015) adverte para a necessidade da recomposição de análises críticas que resgatem o debate da PAS X trabalho a partir de categorias primordiais – como a de classe social e dos determinantes que conformam as condições de sobrevivência da classe trabalhadora, em particular no interior da América Latina.

Do mesmo modo, esta ótica é identificada nos posicionamentos e decisões dos gestores da política em âmbito municipal, que ganharam coro com as perspectivas dos recentes governos federais. Uma das situações emblemáticas relatadas pela Entrevistada 3 e que ilustra estes apontamentos é a realização de reuniões com os beneficiários do Programa Bolsa Família para a conquista de votos através da

coerção.⁶³

[...] eu acho que assim, acentuou muito na pandemia, mas já existia um movimento de 2016 pra cá pra fortalecer o voluntariado, né? Que nem a gente viu aquele Pátria Voluntária, né? Aquele programa da Michele, programa da mulher do Temer, Marcela, né? Eles queriam de todo jeito fortalecer esse cunho assistencialista, né? Então de 2016 pra cá já tinha esse movimento, e assim, não que eles gostaram, mas juntou a fome com a vontade de comer, né? Porque quando chegou a pandemia? Nossa! Para quem já tinha esse caráter assistencialista foi mais uma justificativa, né? Foi fantástico pra eles, daí tudo que tinha, tudo que conseguia assim ah! Fazer a campanha em mercado, doação de cobertor, doação de máscara, acentuou muito, muito. (Entrevistada 4)

Paralelamente, a concessão de benefícios eventuais no interior da política é referida enquanto um dos momentos em que estas características são mais evidenciadas. Em diversos momentos as profissionais afirmaram que há influência direta de secretários municipais na escolha de quais famílias receberão determinados benefícios— decisões pautadas nos interesses políticos e pessoais destes sujeitos. Embora mencionem o esforço durante o atendimento direto com os usuários em explicitar que o acesso a política não precisa ser intermediado por prefeitos e vereadores, nota-se que estes são fatores persistentes durante o cotidiano de trabalho das profissionais. Ao refletir acerca destas pressões que recaem sobre os profissionais, a Entrevistada 4 verbaliza

[...] é muito contraditório, a gente reforçar o assistencialismo, sabendo, né, enquanto a gente, profissional de assistência social, sabendo que isso vai totalmente contra uma política. Ah, fulano conseguiu uma cesta porque o vereador é amigo da assistente social. Ah, o vereador que pediu pra assistente social entregar uma cesta na casa do senhor. E o que tá acontecendo? A pessoa está reforçando e isso é uma coisa que não deveria acontecer, né? E a pessoa fala, ah, mas é porque eu dependo disso aqui. Mas você pode fazer. Oh, fala pro vereador, me passa o nome dele, da pessoa, que eu vou lá fazer uma visita pra verificar a situação. Aí chegou lá, constatou, aí orienta a pessoa, fala ó, vai lá fazer um ou faz um cadastro e aí consegue e orienta a pessoa, olha, você não precisa do vereador pra conseguir benefício. Porque você está se enquadra. Você precisa da política de assistência social nesse momento. Então você se enquadrando. Você não precisa do vereador tal, entendeu? Dá pra fazer. Você atendeu o usuário, mas não foi o vereador que liberou a cesta. (Entrevistada 4)

Estas afirmativas evidenciam o padrão ainda arcaico que permeiam as relações

⁶³ Acontecimento similar ao retratado em novembro de 2022 pelo programa televisivo *Profissão Repórter*, em que é flagrada reunião organizada pela Secretaria Municipal de Assistência Social do município de Coronel Sapucaia (MS) com fins de pressionar os beneficiários do Auxílio Brasil a votarem em Jair Bolsonaro nas eleições presidenciais (G1, 2022).

no país e sobre as quais o Serviço Social não é imune. Entretanto, estas ligeiras resistências que soam ordinárias – como o fato de reforçar diante do usuário o seu direito em ser atendido pela PAS sem intermédio de figuras políticas locais – explicitam o caráter imaterial do trabalho dos assistentes sociais, cujo efeitos estendem-se ao âmbito dos valores, conhecimentos e cultura, e possuem relevância na vida da população usuária, conforme resgata Iamamoto (2015a). No “mar de criação de consensos”, o profissional pode direcionar sua atuação para objetivos distintos das requisições clássicas, ao contribuírem para a conformação de consensos correspondentes aos interesses dos sujeitos atendidos – materializados via socialização de informações que contribuem para a gestão e acesso a políticas sociais; ao proporcionarem acesso a conhecimentos que podem subsidiar requisições da classe trabalhadora para conclamarem seus direitos, dentre outros.

Sumariamente, prevalece a noção de que o trabalho no interior da PAS não carece de planejamento e pode ser constituído meramente por ações espontâneas e pontuais – regredindo para seu patamar anterior ao advento do SUAS – é predominante e é considerada pelas assistentes sociais enquanto elemento determinante em seu exercício profissional. A ininterrupta disputa entre projetos diversos no âmbito da política é novamente evidenciada, e observa-se, mais uma vez, que esta inclina-se aos paradigmas historicamente presentes na assistência social: são vislumbradas as influências vigorosas das orientações ideopolíticas conservadoras de gestores municipais, endossadas pelos recentes governos federais; persistem as concepções que classificam a população usuária da PAS como “acomodadas” e “vagabundas” – presente tanto em outros profissionais trabalhadores da política quanto nos próprios usuários, que consideram a necessidade em acessar as ofertas, em particular em período pandêmico, como fracasso pessoal.

Repetidamente, torna-se nítida a disputa de direcionamento da PAS, em que concorrem arduamente de um lado, seus paradigmas tradicionais de *não política*, e de outro, seu reconhecimento social enquanto política pública de direito. Ao regatar as pesquisas de Couto *et al.*, (2017b; 2019), que já atentavam para a permanência destas características, evidencia-se que atualmente o desafio é a busca pela retomada de sua construção diante das interrupções gradativas oriundas da conjuntura recente, e não sua reconstrução – suas bases não estavam solidificadas o suficiente para serem destruídas.

4.4 EXERCÍCIO PROFISSIONAL DE ASSISTENTES SOCIAIS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PÓS-2016: DETERIORAÇÃO DAS CONDIÇÕES OBJETIVAS DE TRABALHO, TENSIONAMENTOS E DISPUTAS ENTRE PROJETOS

O terceiro e último eixo se propõe a tecer considerações acerca das condições de trabalho no âmbito da PAS após 2016 e os possíveis reflexos destas no exercício profissional das assistentes sociais entrevistadas. Identificam-se queixas acerca das condições objetivas e relacionadas à infraestrutura que recrudescem especialmente em período pandêmico. Pretende-se também analisar algumas perspectivas trazidas a respeito da relativa autonomia dos profissionais à luz do referencial teórico exposto ao longo da dissertação.

No que tange às condições de trabalho, estas são mencionadas e consideradas pelas profissionais entrevistadas majoritariamente restritas a infraestruturas das unidades em que atuam e a composição das equipes multiprofissionais.

A ausência de concursos públicos e equipes insuficientes, além da ampliação de profissionais com vínculos frágeis e temporários – como cargos através de Processo Seletivo Simplificado (PSS) e comissionados – são avaliados enquanto entraves para a possibilidade de questionamento frente a gestores acerca do direcionamento da política e das requisições profissionais, assim, é relatada a perda da capacidade dos profissionais se imporem diante de determinadas exigências – e inclusive, com rebatimentos em sua autonomia profissional. Embora a maioria das assistentes sociais entrevistadas sejam servidoras públicas e apenas uma possua cargo comissionados, estas notam as relações fragilizadas que se estabelecem no cotidiano de trabalho no interior das equipes.

Ademais, estas pontuações são constantemente relacionadas às restrições orçamentárias em curso, “*Não tem concurso, então abre PSS, contratam, mas essa ausência de recurso a gente sente muita a falta.*” (Entrevistada 1). Entretanto, a concepção de equipes suficientes para a execução do trabalho ainda soa limitada, como é exemplo a fala desta mesma profissional. Estagiários que ficarão no máximo dois anos na unidade e que estão em processo de formação profissional são considerados parte da equipe técnica.

Aumentaram as demandas também, mas ainda pensando nos equipamentos que temos aqui no município, eu acho que o equipamento onde estou é um dos que está com a equipe mais completa. Temos situações esporádicas, mas na grande maioria

temos estagiários fixos, de psicologia e serviço social, a gente sempre tem estagiário, tem também de ensino médio, educadores sociais, que um fica no SCFV, outros dois ficam no CadÚnico. (Entrevistada 1)

A defasagem das equipes multiprofissionais também é elencada e nota-se inadequações com o proposto pelas normativas do SUAS acerca da composição destas equipes. A título de exemplo, a Entrevistada 5 destaca o período em que não há contratação de psicólogo no CREAS em que atua.

No CREAS, atualmente, 'tá só eu e uma administrativa na equipe concursada, de estatutária. Psicóloga não tem, você acredita? Faz três anos que não tem psicólogo na equipe do CREAS e ninguém faz nada. O estado não faz nada. O Ministério Público não faz nada. Eu já falei pra todo mundo. Já falei pra Deus, já falei pro Ministério Público, já falei pro estado, escritório regional, mas eu não sei o que acontece. (Entrevistada 5)

Este panorama também é associado pelas profissionais à alta rotatividade de trabalhadores, o que consideram rebater na continuidade do trabalho e na formação de vínculos com os usuários, além das baixas remunerações. Dentre a amostra da pesquisa, percebe-se que quanto menor o porte dos municípios, maiores são as queixas referentes à rotatividade profissional e aos vínculos empregatícios frágeis, como ilustra o depoimento da Entrevistada 3, que atua em município de Pequeno Porte I.

Olha, eu falo assim, que a questão de equipe é bastante importante. Plano de carreira, porque geralmente aqui... é lógico primeiro lugar eu acredito que passar no concurso, né, porque quando a gente é comissionado fica meio à mercê, né? De quem está no poder ali. Mas assim, eu falo pelas pessoas que são concursadas, porque eu já tive colegas, é lógico, não da minha área, mas de outras áreas, que a gente trabalhava junto. O assistente social é muito mal remunerado aqui na nossa região, bastante (Entrevistada 3).

Quando questionada acerca da presença de profissionais concursadas no município, afirma que

Aqui tinha uma, mas ela aposentou. Então agora, a assistente social que está, elas fizeram credenciamento, tanto as do CRAS quanto do órgão gestor. Então assim, essa rotatividade também eu acho que prejudica muito o trabalho. Você está ali, você engajou ali com aquela equipe, aí vem o outro gestor já tira, ou vence o contrato, ou não quer mais. Então eu acho que essa rotatividade de profissional prejudica bastante o trabalho. Pra você ter uma ideia aqui, um assistente social pra trabalhar 30h, em todos os PSS que eu olho aqui na região é R\$1700,00 na média, então eu acho que tinha que ter um piso salarial, alguma coisa assim. Até porque, é lógico, se você trabalha com o salário melhor você trabalha até mais, né? Desenvolve teu trabalho melhor e tal, então eu acho que essa valorização salarial falta

bastante. (Entrevistada 3)

As condições de trabalho precarizadas, sejam estas relacionadas ao vínculo empregatício ou a baixa remuneração ilustram os percalços enfrentados pelas profissionais para execução adequada do trabalho. Demonstram que, apesar das normativas posteriores ao SUAS destacarem a importância de equipes compostas por servidores efetivos de modo a qualificar o trabalho realizado, evitar rotatividade e quebra dos vínculos formados com os usuários atendidos, ainda permanecem lacunas entre o plano real e o plano legal no âmbito da PAS.

As relações políticas locais também são analisadas enquanto fator que incide na contratação – ou não – profissionais. O depoimento da Entrevistada 5 é elucidativo ao trazer que houve perda de direcionamento do trabalho da equipe a partir do ingresso de trabalhadores temporários, em razão da descontinuidade gerada e das dificuldades na proposição para debates e diálogos, especialmente diante da ausência de segurança destes trabalhadores e o risco iminente de demissão em caso de discordância com os gestores. Todavia, quando questionada acerca da realização de concursos públicos e se o último foi há muito tempo, a profissional manifestou que há concurso recente aberto, mas não há chamamento em decorrência de influências político-partidárias locais.

[...] mas algumas coisas tem muita interferência política, e a gente sabe que não vai chamar assistente social tão cedo. Porque tem outras coisas por trás. Porque tem pessoas do PSS que são tem cargo político, tem os comissionados... Então como que ele tirar pra chamar um concursado? Então isso aí vai se empurrando, né? Tem até processo, está no Ministério Público em andamento já e tudo, mas... (Entrevistada 5).

Os transtornos comuns a relações ainda pautadas em perspectivas clientelistas se evidenciam. Sob esta ótica, trabalhadores estáveis consequentemente possuem maior poder de barganha e maiores possibilidades de fazer valer seu conhecimento técnico e seus pressupostos ético-políticos diante de determinadas requisições que não coadunam com o paradigma de política pública de direito, características indesejadas por gestores que ainda compreendem e utilizam a PAS enquanto instrumento político-partidário. Requisita-se o profissional técnico “bem adestrado”, nos termos de Netto (1996), para executar as demandas da forma como se apresentam, em detrimento do profissional que intervirá sobre elas ancorado em seu entendimento teórico-crítico, distinguindo seus reais significados e limites.

Os apontamentos acerca das fragilidades dos espaços físicos em que atuam também são recorrentes: divisão de espaço com outros serviços e a perda de sua identidade, em particular no caso dos CREAS, pois, “*a menina dos olhos do prefeito é o CRAS. Por que o CRAS? Porque o CRAS entrega benefício*” (Entrevistada 5); ausência de infraestrutura adequada e espaço suficiente para alocar as – ainda que restritas – equipes, o que reverbera até mesmo nas condições para supervisão de estagiários. As entrevistadas 4 e 5 relatam a impossibilidade em aceitar supervisionar estagiários atualmente em virtude de infraestruturas inapropriadas. Uma delas verbaliza inclusive a pressão de gestores e políticos para o aceite da supervisão de discentes e a possibilidade que tem de argumentar e negar em decorrência de seu vínculo empregatício estável.

[...] todo ano é assim, começo de ano e meio de ano gente procurando estágio regular, é uma loucura lá dentro, porque assim, é vereador procurando estágio pros outros a troco de voto, é a pessoa que vai em todos os lugares menos para falar com a gente pra pedir estágio, ela vai, ah porque pastor dela foi lá falar com o prefeito e o prefeito prometeu o estágio, sabe, é assim⁶⁴. [...] aí eu liguei no CRESS, aí eu cheguei e falei, olha, de acordo orientação do CRESS, meu conselho, eu tenho autonomia pra querer ou não estagiário e saber se eu tenho condição agora de ter estágio ou não. Eu divido a sala com três pessoas. Nós somos em quatro na sala. Você imagina eu ter estagiário, por exemplo, ter três, a outra minha colega ter mais três, onde que eu vou botar esse povo? Não tem como. Eu falo que não posso ter agora, porque eu não tenho sequer uma sala pra essa pessoa. Eu não tenho. E outra, eu não vou dar um estágio de qualidade pra ela e eu não quero isso pra mim. Já tentei algumas vezes e não deu certo. (Entrevistada 4)

Começa pelo campo de estágio a precariedade já. Eu já falei que esse ano ninguém me obriga a pegar estagiária porque eu não tenho condições éticas de ter um estagiário no CREAS. Ninguém me obriga. Vai fazer o quê? Vai me mandar embora? (Entrevistada 5)

Estas condições frágeis são aviltadas em período pandêmico. O não fornecimento de equipamentos de proteção para os profissionais que estavam no contato direto com usuários e a readequação improvisada dos espaços físicos são indicadas enquanto fator que incidiu no cotidiano das ações a serem executadas e

⁶⁴ À época, Netto (1996, p. 109) já atentava para os problemas da formação profissional, indicando que estas estavam distantes de um “enquadramento satisfatório”, sem imaginar o *boom* do ensino a distância e da precarização que imperaria nesta esfera no interior das faculdades privadas comprometidas quase que exclusivamente com a rentabilidade. Entretanto, sinaliza que à médio prazo, formação poderia ser acometida por fenômenos como o de sua restrição a competências meramente técnico-operativas, restringindo os avanços analíticos e teóricos alcançados que possibilitam o entendimento do significado social da profissão na trama das relações sociais, o que parece ter se tornado realidade diante de falas como a da Entrevistada 4.

ainda, nas condições éticas para realizar atendimentos que garantam o sigilo profissional.

[...] teve uma um período da pandemia que a gente estava perdendo pela janela, o usuário ficava lá fora pra fazer um cadastro pra acesso ao benefício da cesta básica, por exemplo, estava lá fora do lado da janela e o atendente ficava do lado de cá. Como que você vai pegar o cadastro e fazer com qualidade? E aí escutavam o número de telefone errado, ou anotava o CPF, RG, outros dados errados (Entrevistada 4).

As possibilidades de exercício profissional que minimamente garantam sigilo no atendimento, acolhida aos usuários, compreensão e análise das demandas trazidas, dentre outros elementos que deveriam fazer parte dos atendimentos diretos são dissipadas e tornam-se meramente coleta de dados genéricos pessoais – e ainda sob o risco de coletas errôneas –, que pouco contribuem para a apreensão dos profissionais acerca das requisições apresentadas, subsumidas ao preenchimento de cadastro para oferta de concessões eventuais e esporádicas.

As percepções acerca do próprio trabalho e o direcionamento conferido ao exercício profissional também merecem destaque. Ainda que as profissionais analisem a ausência de condições objetivas de trabalho e os entraves oriundos, é relevante salientar o reforço acrítico às condicionalidades das transferências monetárias ofertadas pela PAS em distintos momentos das entrevistas – o que fomenta reflexões.

[...] tem muito ainda pra se discutir em termos de assistência social, né, esse nosso tripé não tá muito exato, né, e a questão mesmo da pandemia, muitas famílias que não conheciam o CRAS começaram a acessar o CRAS, começaram a receber orientações sobre direitos sociais... a gente viu muitas incoerências com o pagamento do Auxílio Emergencial, né, se o governo tá me dando eu vou mesmo usar, então teve muito jeitinho brasileiro (Entrevistada 1).

[...] Que nem os auxílios emergenciais que foram liberados irregularmente pra um monte gente. Vê se alguém falou, aí, eu recebi errado. Não... Aí fala, aí, fulano é corrupto. Mas ele também é, né? É isso que é o problema né? O problema é estrutural (Entrevistada 4).

Se há a impossibilidade no cotidiano de trabalho na política de adequada compreensão das condições de vida dos usuários, especialmente diante da deterioração de condições que impedem até mesmo o preenchimento de cadastros – como é ilustre o relato da profissional que verbaliza a coleta de dados *através de janelas* –, da expressiva ampliação das demandas e a dificuldade em realizar até mesmo o acompanhamento destes sujeitos, e dentre eles, os que recém acessaram

a política, que aspectos fundamentam questionamentos como os em tela e permitem os profissionais contestarem a prescindibilidade destas transferências monetárias para as famílias atendidas? Ainda sobre estas afirmações,

Então é assim, eu acho que a única coisa legal que, né, que aconteceu assim de tudo isso foi essa aproximação da população de todos os níveis socioeconômicos ao cadastro único. Só que assim, muita gente mente, omite, né? Fala que que mora numa casa, mora na outra, famílias que fizeram cadastros, assim, um cadastro pra cada um da casa, e sendo que o cadastro é pra família, né? (Entrevistada 4).

Inicialmente, há que se destacar que não são sujeitos de *todos os níveis socioeconômicos* que acessam o Cadastro Único. Ainda que em período pandêmico pessoas que anteriormente não faziam jus às ofertas da PAS passaram a acessá-la, diante da degradação das condições de subsistência da população, é errôneo indicar que camadas que auferem rendimentos superiores o acessam. O Relatório de Informações do Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (2023) expõe que dentre as 1.821.870 famílias paranaenses inseridas no CadÚnico, 623.397 possuem renda *per capita* de até R\$ 218,00 e 448.543 recebem entre R\$ 218,00 e ½ do salário mínimo mensalmente.

Entretanto, se compreende a degradação das condições de subsistência da classe trabalhadora neste período – condições estas já intrinsecamente precarizadas em virtude de sua superexploração e da conseqüente redução das possibilidades de sua aquisição via mercado, e simultaneamente, via políticas sociais estruturalmente insuficientes –, estas “omissões” mencionadas pela profissional podem ser interpretadas como estratégias criadas pela população usuária a fim de ser incluída no escopo de uma política severamente focalizada e compensatória e, quem sabe, beneficiadas por transferências monetárias irrisórias diante de suas necessidades básicas. Quais os reais sentidos destas “suspeitas” e julgamentos de valor? A dimensão ídeopolítica da profissão não pode ser eliminada, com bem resgata Netto (1996, p. 116), e corresponde à projetos societários distintos em disputa.

[...] uma profissão é sempre um campo de lutas, em que os diferentes segmentos da categoria, expressando a diferenciação ideopolítica existente na sociedade, procuram elaborar uma direção social estratégica para a sua profissão.

Ainda que determinado direcionamento social estratégico tenha sido consolidado entre a década de 1980 e 1990, conforme sinalizado no terceiro capítulo da presente dissertação, não significa que posicionamentos distintos – e que neste

caso, ressoam com perspectivas fiscalizatórias –, tenham sido eliminados integralmente. A luta por hegemonia e por esta direção, segundo Netto (1996), ainda está em constante processo. Novamente, seus enunciados mantêm atualidade,

[...] na minha ótica, no curto prazo [...] o debate mais determinante no campo do Serviço Social será travado em torno da direção social estratégica que se firmou na passagem dos anos oitenta aos noventa – o que estará no centro da polêmica profissional será a seguinte questão: manter, consolidar e aprofundar a atual direção estratégica ou contê-la, modificá-la e revertê-la (Netto, 1996, p. 117, grifos no original).

Como recorda Couto (2015), a contemporaneidade impõe desafios ao Serviço Social no âmbito das políticas sociais: a agudização das contradições inerentes ao capital que recrudescem as condições de vida da classe trabalhadora torna o terreno fértil para um exercício profissional alicerçado no senso comum, o que demanda dar a devida importância às estratégias de sobrevivência da população usuária nesta conjuntura, e em particular, “[...] enfrentar o desafio de não se submeter ao trabalho fiscalizatório que tem sido requerido tanto no que concerne às condicionalidades do Bolsa Família, como aos critérios excludentes dos programas da política de assistência social.” (Couto, 2015, p. 672).

Outro elemento questionado no decorrer das entrevistas foi se as profissionais consideram (ou não) seu trabalho dotado de relativa autonomia. As respostas dadas foram diversas e desnudam as distintas concepções de autonomia profissional que imperam. Dentre o apresentado, algumas das profissionais consideram que esta se apresenta na possibilidade ou ausência de diálogos horizontais com a gestão municipal, embora não sejam evidentes os efetivos desdobramentos destes em seu cotidiano de trabalho e em suas respostas profissionais.

Sobre considerar o trabalho com relativa autonomia, considero sim. Temos aqui na prefeitura, a nossa secretaria, já duas gestões que a secretaria e a diretoria da PSB e PSE são colegas concursadas, então nós já tivemos uma secretária que era psicóloga, hoje é uma assistente social. [...] A gente tem essa autonomia pra conversar, né, sei de relatos em outros espaços que é difícil da gente ter isso, mas nós temos essa liberdade, né, pra falar, lógico, tem as hierarquias, mas acho que facilita um pouquinho porque as nossas diretorias são funcionários que já passaram por essas instâncias, então reconhece um pouco da nossa dificuldade [...] (Entrevistada 1)

A Entrevistada 3, assistente social em município de Pequeno Porte I, enfatiza as restrições em sua autonomia profissional frente ao seu vínculo empregatício frágil e às relações políticas de caráter clientelista da região. A profissional destaca a

necessidade de justificar suas ações profissionais aos gestores e o desejo destes em instrumentalizá-la conforme interesses pessoais e políticos.

[...] Mas assim, por trás a gente via que não tinha autonomia de verdade, né? Porque quando você tem autonomia o problema chega ali pra você e você vai correr atrás e vai resolver, né? E aí quando você tem que pedir pra outro, pedir pra um, pedir pra outro, eu acho que daí você não tem autonomia. Mais não do que sim. (Entrevistada 3)

Todavia, a relativa autonomia dos assistentes sociais se traduziria em *autonomia para resolver os “problemas” de outrem?* Quais os problemas em pauta, e, isto seria possível em algum espaço sócio-ocupacional? Iamamoto (2015b) formula que a condição assalariada *essencialmente* abarca a assimilação por parte dos profissionais dos parâmetros institucionais e trabalhistas, responsáveis por designar as condições em que o trabalho se desenvolve; a definição de funções e atribuições, de recursos humanos, financeiros e materiais imprescindíveis para a realização das ações profissionais; além do recorte das expressões da questão social que se tornarão matéria do exercício profissional – ou, nos termos da profissional entrevistada, os “problemas” da população usuária. Assim, não meramente estabelecem-se condicionantes do trabalho, mas conforma-se o *trabalho em si*.

Soa como se pairasse um ideário de um *vir a ser*, de um exercício profissional inalcançável no interior dos limites intransponíveis das políticas sociais na ordem capitalista. Em distintas oportunidades são verbalizadas perspectivas que podem ser interpretadas como noções idealizadas e romantizadas do trabalho dos assistentes sociais. Quando questionada acerca da presença de secretários municipais de assistência social com entendimento da política em seu município, a Entrevistada 4 indica,

Nunca. Nunca teve. A primeira dama, que foi antes dele e que faleceu, ela era pedagoga. Então ela tinha um pouco mais de olhar, sabe, de assistente social, ela tinha um pouco mais (Entrevistada 4).

Porque ser assistente social é dom, é não querer projeção pessoal, é trabalhar nos bastidores, é buscar resultados não pra você, o destaque pra si próprio... você tem que se sentir realizada porque a gente não sabe quantas vidas transformou (Entrevistada 2).

A ausência de bases realistas para as projeções e ações profissionais, que sejam fundamentadas em leitura crítica da dinâmica histórica da vida em sociedade, da profissão, das políticas sociais e da realidade brasileira e latino-americana, pode levar ao que Iamamoto (2015b) chama de “armadilhas” no trato de projetos societários

e profissionais: o anúncio de discursos humanistas sem devida compreensão de suas objetivações sócio-históricas, sob o risco de falsear as intencionalidades projetadas e reforçar as armadilhas tradicionais da história do Serviço Social,

[...] de um lado, atualizar a clássica disjunção entre valores e conhecimentos, que afirma a apreciação moral das injustiças, mas, no campo do conhecimento, não é capaz de desvendar os processos históricos e deles extrair suas contradições e potencialidades transformadoras. De outro lado, o risco de repor objetivos finalistas dissociados da dinâmica conjuntural e dos sujeitos que lhe dão sustentação histórica: a “missão” dos primórdios do Serviço Social, a consigna da *transformação social*, tal como empregada no movimento de reconceituação e reciclada como *serviço social alternativo* no contexto latino-americano da profissão. (Iamamoto, 2015b, p. 229, grifos no original).

Ainda sobre a relação entre autonomia profissional e vínculo empregatício trazida anteriormente, a fala da Entrevistada 4 é emblemática e reitera a perspectiva de que vínculos estáveis possibilitam maior resistência na busca de imprimir direção social ao trabalho profissional. Entretanto, em nenhum momento é mencionado que existem aparatos jurídicos-normativos que sustentam esta possibilidade.

[...] eu tenho muita autonomia no meu trabalho. Mas porque eu me coloco como um servidor efetivo, né? Eu estou ali não pra ser puxa-saco de ninguém, eu me coloco ali. Claro que a gente se coloca de forma mais sutil porque também a gente entende que existem os dois lados, a gente não pode... a gente já viveu tempos de ferro e fogo na assistência com outra gestão que tinha uma pressão maior e que foi bem difícil, então assim, a gente se coloca... nosso trabalho é técnico aqui, eu não vou dar um parecer favorável para amigo do vereador se ele não estiver enquadrando. [...] Então assim, a gente tem um posicionamento, né. Então acho que isso reflete ali no meu trabalho profissional, né? Eu consigo me posicionar. [...] eu falo que eu tenho porque eu sempre coloco assim, olha, estou fazendo o meu trabalho e ele é feito dessa forma de acordo com as normativas e regulamentações. [...] mas também é uma autonomia que custa muito a gente conseguir, porque tem o tempo inteiro que está reafirmando, ó, de acordo com as normas, com o código de ética, eu não vou fazer isso, entendeu? Eu tenho que ficar reafirmando todo tempo de que eu tenho um respaldo. (Entrevistada 4).

Por sua vez, a Entrevistada 5 analisa a questão sob a ótica dos atendimentos individuais, ao considerar que no momento em que está a sós com o usuário, é o momento em que há a possibilidade de exercer sua relativa autonomia. No entanto, este é um trabalho que não se encerra em si durante o atendimento, haja vista carecer de ações e procedimentos posteriores que extrapolam a esfera individual. A despeito de poder ser a oportunidade de garantir acolhimento e escuta ativa e qualificada ao sujeito atendido, questiona-se quais os limites e as possibilidades dos

encaminhamentos e diligências necessárias posteriores ao atendimento direto e fundamentais para suprir as demandas e requisições trazidas.

Assim, são coisas simples, aí a gente vai buscando assim dentro da nossa autonomia com o usuário, garantir o direito de eles serem atendidos da forma que eles devem ser, né? E eu vejo que eu tenho autonomia nesses momentos, mas assim perante a instituição, perante ao que a gente pode fazer às vezes a gente fica muito de mãos atadas [...] Eu entendo assim, hoje, que a minha autonomia se dá só no atendimento direto com o usuário mesmo. Nesse momento eu consigo ter autonomia profissional. Agora, assim, institucional, de você ter uma autonomia de ser ouvido enquanto técnico... (Entrevistada 5).

Ainda que a possibilidade de conferir determinada direção social seja oriunda da relativa autonomia profissional, “[...] A efetivação dessa autonomia é *dependente da correlação de forças econômica; política e cultural em nível societário e se expressa, de forma particular, nos distintos espaços sócio-ocupacionais [...]*” (Iamamoto, 2015b, p. 220, grifos no original).

Quais as possibilidades de a relativa autonomia profissional ser direcionada à sentidos inversos e discordantes ao dos empregadores no interior do trabalho em serviços em um cenário de vínculos empregatícios frágeis; salários baixíssimos; redução de concursos públicos; poucas chances de emprego formal e inserção no mercado de trabalho, e diminuição severa de direitos sociais e trabalhistas? Entende-se que a natureza do trabalho em serviços em conjunção ao direcionamento social estratégico do Serviço Social fornece a perspectiva de criar “fissuras” nas requisições institucionais e ir além do estritamente solicitado. Mas como avançar nesta direção frente ao desemprego iminente, às condições precárias em que o trabalho se realiza, à insegurança laboral? Como alinhar as ações profissionais aos acordos feitos coletivamente pela categoria profissional, às *necessidades reais* dos usuários trabalhadores que utilizam os serviços em que os assistentes sociais atuam, em um contexto que busca exaustivamente a eliminação de direitos sociais e trabalhistas? É fundamental a reflexão acerca das condições reais de trabalho dos assistentes sociais nesta conjuntura árdua para a classe trabalhadora, no sentido de reconhecer os *limites e possibilidades* de uma profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho, requisitada pelo capital, neste momento específico da história. Ademais, se resgata-se os reforços acrílicos as condicionalidades das transferências monetárias ofertadas pela PAS, se esta autonomia se desse em uma “realidade ideal” – inviável no interior do capitalismo, vale destacar – qual seria a direção deste trabalho? Esta autonomia serviria *para quê?*

No entanto, a capacidade de indignação e as tentativas de contraposição no cotidiano profissional também são vislumbradas, na busca por alinhar as ações profissionais à direção social estratégica do Serviço Social e ao “novo modo de operar o trabalho profissional” (Iamamoto, 2015b, p. 226), em consonância as pactuações coletivas da categoria propostas pelo Projeto Ético Político, na contramão das exigências que se impõem e nutrem respostas profissionais imediatistas, em um contexto que acirra as condições precarizadas do trabalho profissional.

Aí é isso que a minha angústia, mas se eu conhecer algum assistente social que não seja angustiado, então alguma coisa está errada, né? (Entrevistada 2)

A gente está muito desmobilizado. E assim, além de desmobilizado, muito fragilizados também. Porque cansa, né, esses embates. Embate, cansa, né? A gente chega num momento e fala, nossa, o que que eu estou fazendo aqui? Vou bater de frente por quê? De novo, de novo, de novo, pela milésima vez (Entrevistada 4).

Ah, fulano conseguiu uma cesta porque o vereador é amigo da assistente social. Ah, o vereador que pediu pra assistente social entregar uma cesta na casa do senhor. E o que tá acontecendo? A pessoa está reforçando e isso é uma coisa que não deveria acontecer, né? E a pessoa fala, ah, mas é porque eu dependo disso aqui. Mas você pode fazer. Oh, fala pro vereador, me passa o nome dele, da pessoa, que eu vou lá fazer uma visita pra verificar a situação. Aí chegou lá, constatou, aí orienta a pessoa, fala ó, vai lá fazer um ou faz um cadastro e aí consegue e orienta a pessoa, olha, você não precisa do vereador pra conseguir benefício (Entrevistada 4).

Ainda que soem triviais, tais reflexões podem, conforme Martins (2022, p. 115), levar os sujeitos a ponderar sobre suas condições de sobrevivência, sobre a realidade e estrutura das políticas sociais que fazem jus, e “Por mais singelo que pareça, mostra que os profissionais, dentro de sua autonomia relativa, ainda não desistiram.”

À guisa de conclusão, é possível retomar os principais elementos explorados neste terceiro e último eixo. Dentre o universo analisado, o entendimento acerca das condições de trabalho dos assistentes sociais pós-2016 é resumido às condições objetivas atinentes às estruturas físicas das unidades da PAS, a defasagem das equipes multiprofissionais; à fragilidade de vínculos empregatícios e os obstáculos que estes impõe a possibilidade de questionamento das requisições impostas, em particular as oriundas das influências políticas locais e a perda da capacidade de “barganha” e imposição do saber técnico, dentre outros aspectos que são intimamente relacionados às restrições orçamentárias em curso. Não são identificados, dentre as entrevistas realizadas, os possíveis reflexos desta conjuntura atual nas condições

subjetivas de trabalho dos assistentes sociais trabalhadores do SUAS, tornando-se possível inferir que estes foram de ordem *objetiva*.

Notam-se realidades em desacordo com o proposto pelas normativas pós-SUAS, intensificadas em período pandêmico, como é ilustrativa as afirmações que se referem a equipes insuficientes e formadas por profissionais com vínculos frágeis de trabalho e baixa remuneração – o que redundava em alta rotatividade. Mais uma vez, e sob o risco de soar exaustivo, os lapsos entre o plano legal *versus* o plano real da PAS e gradativa perda na disputa entre diferentes paradigmas são evidenciados.

Simultaneamente, ainda que as falas das entrevistadas explicitem a deterioração das condições objetivas e os reflexos disso para uma política pública de direito, percebem-se concepções que reforçam aspectos de cunho conservador, como é emblemático o reforço acrítico às condicionalidades dos PTRC. Evidencia-se uma *disparidade* entre os discursos acerca da política e os retrocessos da conjuntura recente, compreendidos de forma crítica, e os discursos que exprimem suas concepções acerca do próprio trabalho. Ainda, as concepções de relativa autonomia – e, para além, *autonomia para o quê, exatamente?* – são diversos e possuem parca semelhança entre si, o que demandará estudos futuros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É basilar que em vias de conclusão, seja resgatado o objetivo geral da presente dissertação, que pretendeu analisar os rebatimentos da conjuntura pós-2016 da Política de Assistência Social no trabalho profissional de assistentes sociais em exercício na política em municípios paranaenses. O percurso analítico se iniciou trazendo o referencial crítico latino-americano, em particular a Teoria Marxista da Dependência (TMD), para desvelar as particularidades sociais, políticas e econômicas que moldam as relações sociais e de produção na região e, deste modo, incidem de forma significativa na dinâmica das políticas sociais no capitalismo periférico e dependente. Partiu-se da hipótese de que as análises construídas acerca destas especificidades poderiam fornecer elementos fundamentais para refletir acerca do padrão de políticas sociais vislumbrados no continente. Dentre as peculiaridades identificadas, nota-se a negação das condições necessárias para reposição do desgaste da força de trabalho de uma classe trabalhadora submetida à superexploração – tendência estrutural diante das transferências de valor levadas à cabo em direção às economias internacionais. Constata-se que leis tendenciais específicas regem as economias dependentes, o que sobremaneira afeta processos interligados: a expropriação do fundo público é intensificada, de modo a suavizar, do ponto de vista das elites nacionais, as transferências de valor operadas; e a classe trabalhadora superexplorada, em condições de subsistência aviltadas, se depara com restritas possibilidades de acessar determinadas garantias via políticas sociais – estruturalmente limitadas diante do comprometimento do orçamento público para interesses das classes dominantes nacionais e internacionais.

Em uma realidade em que o fundo público é estruturalmente utilizado para assegurar o processo de reprodução das relações de dependência, a destinação de orçamento adequado para as políticas sociais é cerceada, de modo que, apesar das condições de vida da classe trabalhadora latino-americana serem fundamentalmente deterioradas, *por este mesmo processo*, a disponibilização de recursos suficientes para subsidiar políticas sociais que poderiam ao menos amenizá-las e complementar algumas de suas necessidades materiais concretas e imediatas é restringida visceralmente – elementos que delineiam o padrão destas políticas em países dependentes. É de forma *estrutural* que os Estados dependentes se munem desta estratégia para arcar com as demandas do capital, em um ciclo vicioso e contínuo. As

condições para que parte do fundo público seja viabilizado para investimento em políticas sociais são duramente afetadas nestas realidades.

Intentou-se explicitar que a dinâmica intrínseca do fundo público nas economias dependentes rebate de modo amplo nas políticas sociais latino-americanas – em especial no Brasil. Dentre as características que estas assumem, prevalece a noção de que políticas sociais e garantias de direitos sociais são “gastos” que necessitam ser dissipados. A tendência ao pauperismo vem acompanhada de omissão estatal e políticas insuficientes, focalizadas e pontuais, direcionadas a situações extremas de pobreza. Não somente resultado de restrições orçamentárias – todavia, também agudizadas frente a este elemento –, ou desarticulação da classe trabalhadora em defesa de seus direitos e interesses, as políticas sociais na América Latina são estruturalmente inviabilizadas pela manutenção da situação de dependência, o que leva Paiva e Ouriques (2006, p. 173) a indicarem que “[...] no Brasil, a lógica das migalhas dá o tom das políticas sociais.” Apesar dos avanços referentes às garantias materiais à classe trabalhadora logrados nas últimas décadas, em especial após a CF/88, o *modus operandi* da intervenção estatal nesta esfera segue possibilitando o mínimo para sua sobrevivência e reprodução em função das máximas concessões ao capital e suas frações, evidenciando que quem majoritariamente possibilita a composição do fundo público, o usufrui em bem menor proporção.

Ao centrar a análise na Política de Assistência Social, conclui-se que até os dias atuais perseveram lacunas entre seu plano legal e seu plano real, ainda que avanços – vale destacar, avanços situados em determinado momento histórico – tenham sido possíveis. Não se desconsideram aqui os ganhos materiais que estes avanços representaram para a população usuária da PAS. Entretanto, o “*breve ciclo da cidadania*” caracterizado por Fagnani (2017) apresenta coerência quando se esmiúça a trajetória da política, historicamente materializada e interpretada sob a ótica assistencialista e filantrópica. As tentativas de alteração deste paradigma para o de uma política pública de direito, possível a partir das normativas propostas nos anos 2000, perdem força pós-2016, momento em que se verifica a facilidade com que se interrompeu estes avanços e a levaram gradativamente para patamares anteriores à CF/88.

A PAS retrocede aos patamares anteriores a sua normatização pós CF/88 e resgata concepções retrógradas e assistencialistas, que embora não superadas e eliminadas, ao menos eram minimamente rebatidas e debatidas. Estas tendências

aqui sumarizadas manifestam-se nas cinco entrevistas realizadas com assistentes sociais trabalhadoras do SUAS em municípios do estado do Paraná. Diante do objetivo geral da pesquisa, tornou-se fundamental também tecer considerações a respeito do Serviço Social. Enquanto uma das profissões que possui as políticas sociais enquanto *lócus* principal de trabalho, e dentre estas, a PAS como espaço sócio-ocupacional de relevância quantitativa e qualitativa, partiu-se das ponderações de lamamoto (2015a) acerca de que o *quadro sócio-histórico* não pode ser mero pano de fundo para analisar o trabalho profissional, na medida em que ele também *conforma* este trabalho, suas condições, contradições e relações, de modo que esta configuração peculiar das políticas sociais incidem em seu interior. Seu caráter de assalariamento confrontado com as reflexões a respeito da dinâmica da PAS em realidade dependente suscitou questionamentos referentes aos constrangimentos que esta conjuntura poderia resultar em um trabalho compromissado coletivamente com determinado direcionamento social estratégico e rumo ético-político – e cuja relativa autonomia depende da correlação de forças políticas, econômicas e sociais. Observou-se através da análise das entrevistas que a *tensão* mencionada por lamamoto (2015b), entre o horizonte das pactuações coletivas da categoria profissional e a dinâmica histórica das políticas sociais é acentuada em conjuntura desfavorável, intensificando entraves e dilemas pré-existentes – *ainda que se perceba que estes são prévios a 2016*.

A exposição dos resultados da pesquisa foi organizada a partir de três eixos: i) restrições orçamentárias no âmbito da PAS: serviços socioassistenciais à míngua; ii) exercício profissional e persistência de paradigmas assistencialistas e clientelistas no interior da PAS; e iii) exercício profissional dos assistentes sociais na PAS pós-2016: deterioração das condições objetivas de trabalho, tensionamentos e disputas entre projetos.

No que tange ao primeiro eixo, percebe-se que as profissionais entrevistadas analisam que há um desmonte em curso no âmbito da política, embora as reflexões sejam manifestadas com restrito aprofundamento teórico-reflexivo acerca do que este processo representa, e que estas ligeiras concessões estavam em vias de construção, especialmente frente ao padrão estruturalmente limitado das políticas sociais no Brasil. De todo modo, sobressaem-se constatações acerca de que as ofertas da política são progressivamente limitadas sem recursos condizentes, sobretudo as atinentes aos serviços socioassistenciais – característica tradicionalmente assumida

pela PAS, diante da persistência da predileção pelos PTRC em detrimento dos serviços. Todavia, é inconteste que este panorama é agravado em período pandêmico, na medida em que as ações no interior da política são restritas a ações espontâneas e pontuais – análogas às historicamente assumidas pela assistência social. As lacunas entre os planos institucionais e políticos, econômicos e sociais, bem como entre o plano legal e real da PAS, já referidos, recrudescem durante o fim *do breve ciclo da cidadania*. A disputa entre paradigmas no âmbito da política, em que concorrem diferentes interpretações e direcionamentos políticos, pendem, na atualidade, para a continuidade de sua tradição assistencialista e conservadora, em prejuízo de sua legitimidade enquanto política pública de direito.

Por sua vez, a partir da análise do segundo eixo é possível inferir que persiste a noção de que o trabalho profissional no interior da PAS prescinde de planejamento e conhecimento técnico e, portanto, pode ser operacionalizado através de ações esporádicas, pulverizadas e inespecíficas – uma política pobre para pobres. Estes aspectos são predominantes ao longo das entrevistas realizadas e são analisados pelas profissionais enquanto elemento determinante para a execução de seu trabalho. O contínuo embate entre projetos diversos no interior da PAS é novamente constatado, e é possível depreender que esta disputa se inclina aos paradigmas historicamente presentes na assistência social. São notadas as influências ferrenhas das orientações ideopolíticas conservadoras de gestores municipais, endossadas pelos recentes governos federais; persistem noções que classificam a população usuária da política como “vagabundas”. Sustentam a análise o exame de que estas perspectivas estão presentes tanto em outros profissionais trabalhadores da política quanto nos próprios usuários, que consideram a necessidade em acessar as ofertas, em particular em período pandêmico, como fracasso pessoal.

Reiteradamente, revela-se transparente a disputa do direcionamento da PAS, em que se enfrentam com afinco de um lado, seus paradigmas tradicionais de *não política*, e de outro, seu reconhecimento social enquanto política pública de direito. As pesquisas de Couto *et al.*, (2017b; 2019) apresentadas no início do quarto capítulo evidenciam a resistência destas características, o que permite considerar que nos dias atuais, o desafio imposto é o pela busca da retomada da construção do SUAS diante das interrupções gradativas oriundas da conjuntura recente, e não sua reconstrução – pois suas bases ainda não estavam solidificadas o suficiente para serem realmente destruídas.

O terceiro e último eixo permite inferir que, ao menos dentre as entrevistas realizadas neste estudo, a compreensão no que diz respeito às condições de trabalho dos assistentes sociais pós-2016 é subsumida a análise das condições objetivas. São verbalizadas queixas relacionadas a deterioração das estruturas físicas das unidades da PAS, sobretudo durante o período pandêmico, em que foram verificados comprometimentos das condições adequadas para atendimento da população usuária, associadas a condições sanitárias, garantia do sigilo profissional, dentre outras; é mencionada a insuficiência das equipes multiprofissionais e o entendimento que impera entre os gestores que apenas – poucos – assistentes sociais são suficientes para executarem as ações no interior da política; os vínculos empregatícios frágeis que se sobressaem atualmente e os eventuais entraves resultantes, que constroem as possibilidades de questionamentos e contraposições às requisições impostas, notadamente as determinadas por sujeitos políticos locais imbuídos de interesses particulares e a conseqüente perda do “poder de barganha” na argumentação e debate com gestores; dentre outros elementos que as profissionais relacionam às restrições orçamentárias em processo.

Entretanto, não são identificados, dentre as entrevistas realizadas, os possíveis reflexos desta conjuntura atual nas condições subjetivas de trabalho dos assistentes sociais trabalhadores do SUAS, tornando-se possível inferir que estes foram de ordem *objetiva*. Notam-se realidades discrepantes em relação ao proposto pelas normativas posteriores ao SUAS, discrepâncias essas intensificadas durante a pandemia de COVID-19. São elucidativas as afirmações que se referem a equipes insuficientes e formadas por profissionais com vínculos frágeis de trabalho e baixa remuneração – o que redundava em alta rotatividade. Sob o risco de a argumentação soar repetitiva, os hiatos entre o plano legal *versus* o plano real da PAS e os gradativos reveses enfrentados na disputa entre os diferentes paradigmas que se contrapõem no interior da política são notórios. Ainda que as falas explicitem o recrudescimento das condições objetivas e os conseqüentes reflexos disto para uma política pública, simultaneamente verificam-se concepções de cunho acrítico – são emblemáticos os trechos em que as condicionalidades dos PTRC são reforçadas. Nota-se uma *disparidade* entre os discursos acerca da política e os retrocessos da conjuntura recente, compreendidos – ainda que com fragilidades teórico-reflexivas – de forma crítica, e as manifestações que exprimem suas apreensões acerca do próprio trabalho. Ademais, as concepções de relativa autonomia são diversas e possuem

parca semelhança entre si, o que inquestionavelmente, demandará estudos futuros. É possível inferir que a conjuntura pós-2016 rebateu nas condições objetivas de trabalho dos profissionais, todavia, os dilemas subjetivos remetem à períodos anteriores, já presentes desde o início da implementação e implantação do SUAS. Noções acerca do próprio fazer profissional e sobre os direcionamentos que norteiam o trabalho pouco foram indicadas. São sinalizadas durante as entrevistas as *condições ideais* sobre as quais o exercício profissional deveria se materializar, contudo, os rebatimentos que estas teriam no conteúdo em si deste trabalho não são mencionados. Ao mesmo tempo, reforços acríticos as condicionalidades das transferências monetárias e apreensões restritas acerca das estratégias desenvolvidas pela população usuária para acessar estas transferências insuficientes são vislumbradas.

Em suma, as possibilidades de um sistema protetivo amplo no interior do capitalismo dependente são intrinsecamente restringidas. Embora a PAS tenha angariado maior expressão, e inclusive seu *status* de política pública, sua estrutura é essencialmente frágil. Com a derrocada dos governos federais que ampliaram os débeis limites desta política, suas bases foram progressivamente deterioradas – dada sua “juventude”, especialmente se comparada a demais políticas, como a Saúde, sequer houve tempo hábil para a solidificação de concepções avessas às tradicionalmente impostas no âmbito da Assistência Social. A disputa contínua entre paradigmas distintos; entre seu *plano legal* e seu *plano real*; após 2016 e com maior intensidade durante a pandemia, tende a declinar em direção a patamares prévios ao SUAS.

O Serviço Social, enquanto profissão assalariada e inserida na divisão social técnica do trabalho possui suas contradições inerentes de ordem ético-políticas, teórico-metodológicas e técnico-operativas, e está em constante intenção de ruptura com as orientações impostas ainda em sua gênese – mesmo que de modo não homogêneo, e, também, através de ininterrupta disputa entre projetos profissionais e societários distintos.

Nesta arena, em determinadas conjunturas, condições objetivas e subjetivas de trabalho são alteradas – na medida em que a profissão não é imune à trama das relações sociais. Deste modo, a presente dissertação se propôs a analisar de que forma o cenário recente, de agudização das contradições intrínsecas à relação entre capital e trabalho, em particular no interior do capitalismo periférico e dependente,

rebateriam no exercício profissional dos assistentes sociais trabalhadores do SUAS. Partindo do diálogo com estes profissionais, conclui-se que suas percepções são circunscritas às condições objetivas de trabalho. Soa como se permanecessem dificuldades em elucidar *o que* de fato fazemos, *como* fazemos e *por quê* fazemos, além de que modo a ausência de condições objetivas adequadas reverberam no conteúdo e nos resultados do trabalho em si.

Ainda que as angústias e os entraves do cotidiano de trabalho sejam reiterados a todo o momento, estas estão vinculadas as disposições objetivas que os profissionais possuem, ou não, em seu exercício profissional – disposições estas idealizadas e improváveis de serem alcançadas no interior da realidade latino-americana da assistência social. Desconsidera-se que o trabalho é materializado *nestas* condições, e não *apesar delas* – pois é este o terreno em que o exercício profissional é requisitado.

REFERÊNCIAS

ABEPSS. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS). **Diretrizes Gerais para o curso de Serviço Social**. Rio de Janeiro, 1996. Disponível em:

<https://www.abepss.org.br/arquivos/textos/documento_201603311138166377210.pdf> Acesso em: junho de 2023.

ABÍLIO, Ludmila Costhek. Uberização, autogerenciamento e o governo da viração. **Revista da Boitempo**, n. 36, 1º semestre, 2021.

ANTUNES, Ricardo. Capítulo 2 – A explosão do novo proletariado de serviços. IN: ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 30-71.

ARAÚJO, Cleonice Correia; ARAÚJO, Maria do Socorro Sousa de; CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira. Política de Assistência Social no período 1988-2018: construção e desmonte. **SER Social**, Brasília, v. 21, n. 44, jan/jun 2019. Disponível em: < https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/23479> Acesso em: janeiro de 2023.

ARAÚJO, Maria do Socorro Sousa de; CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira; CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Dupla pandemia, Política de Assistência Social e exercício profissional em Serviço Social. **Temporalis**, Brasília, ano 21, n. 41, p.173-189, jan/jun 2021. Disponível em: < <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/34520>> Acesso em: abril de 2023.

BEHRING, Elaine Rossetti. Estado no capitalismo: notas para uma leitura crítica do Brasil recente. IN: BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete; LIMA, Rita de Lourdes de (Orgs). **Marxismo, política social e direitos**. 1ª Edição. São Paulo: Cortez, 2018. p. 39-72.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo público, valor e política social**. 1ª Edição. São Paulo: Cortez, 2021.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Capítulo 1 – Política Social e método. In: BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2016. p. 25-36.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan/abr 2021. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/Wbf86mT4vwX6HvnSyRy3kkD/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em: janeiro de 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica: Sistema Único de Assistência Social**. Brasília/DF: MDS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito**

do Sistema Único de Assistência Social. Brasília/DF: MDS, 2009. Disponível em: <
https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Protocolo%20de%20gestao/protocolo-de-gestao-integrada-de-servicos-beneficios-e-transferencias-de-renda-no-ambito-do-suas.pdf> Acesso em: julho de 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretária Nacional de Assistência Social. **Proteção de Assistência Social.** Segurança de acesso a benefícios e serviços de qualidade. Brasília/DF: MDS; SNAS, 2013. Disponível em: <
https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/CapacitaSUAS_Caderno_2.pdf> Acesso em: fevereiro de 2023.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Auxílio Brasil.** Brasília/DF: Ministério da Cidadania, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil#oque>> Acesso em: dezembro de 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Relatório de Informações,** 2023. Disponível em: <
<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/?codigo=41&aM=0>> Acesso em setembro de 2023.

BRETTAS, Tatiana. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. **Revista Temporalis,** Brasília, v. 17, n. 34, jul/dez 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/17702>> Acesso em: agosto de 2022.

CAMPOS, Eliane Christine Santos de. 2 – A gestão municipal descentralizada das políticas sociais: novas configurações e demandas recorrentes. IN: CAMPOS, Eliane Christine Santos de. **A gestão no exercício profissional do assistente social:** um estudo a partir de demandas profissionais emergentes. 2015. 363f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, p. 102-144.

CFESS (Org). **Nota pública do CFESS sobre anúncio do “Auxílio Brasil”, programa de transferência de renda do governo federal.** Brasília/DF, 2021. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1833>> Acesso em: dezembro de 2022.

COUTO, Berenice Rojas. Assistência social: direito social ou benesse? **Serviço Social & Sociedade,** São Paulo, n. 124, p. 665-677, out/dez 2015.

COUTO, Berenice Rojas, *et al.* Prefácio à 5ª edição. IN: COUTO, Berenice Rojas *et al.*, (Orgs). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. 5ª Ed. São Paulo: Cortez, 2017a. p. 13-19.

COUTO, Berenice Rojas, *et al.* 4.4 –A implantação e implementação do Suas no Paraná e no Rio Grande do Sul: um movimento em processo. IN: COUTO, Berenice Rojas *et al.*, (Orgs). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. 5ª Ed. São Paulo: Cortez, 2017b. p. 233-287.

COUTO, Berenice Rojas, *et al.* 3 – Implementação do SUAS nos estados do Rio Grande do Sul e Paraná: desafios para a garantia da Assistência Social na Região Sul. IN: COUTO, Berenice Rojas *et al.*, (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: disputas e resistências em movimento**. São Paulo: Cortez, 2019. p. 289-409.

COUTO, Berenice Rojas; RAICHELIS, Raquel; YAZBEK, Maria Carmelita. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. IN: COUTO, Berenice Rojas (Orgs). *et al.* **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 5ª Ed. São Paulo: Cortez, 2017. p. 61-93.

CRESS-PR (Org.). **Câmara Temática de Assistência Social**. Curitiba, 2022. Disponível em: <<https://cresspr.org.br/camaras-tematicas/>> Acesso em: março de 2023.

CRESS-RN (Org). **Auxílio Emergencial é processo desumanizado**. Rio Grande do Norte, 2020. Disponível em: <<http://www.cressrn.org.br/noticias/ver/1486>> Acesso em: dezembro de 2022.

DINIZ, Beatriz Rodrigues. **A condição da Política de Assistência Social no capitalismo dependente**. Tese de Doutorado em Política Social, Universidade de Brasília, 2020, 260p.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Welfare State no Brasil: características e perspectivas**. Caderno, NEPP/UNICAMP, Campinas, n. 8, p. 1-53, 1993. Disponível em: <<https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/104/CadPesqNepp8>> Acesso em: abril de 2022.

FAGNANI, Eduardo. **O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015)**. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 308, p. 1-20, jun. 2017.

FERNANDES, Florestan. O Modelo Autocrático-Burguês de Transformação Capitalista. In: FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976. p. 289-366.

FONTES, Virgínia. Prefácio na tragédia da pandemia. IN: BRAVO, Maria Inês Souza; FREIRE, Silene de Moraes; MATOS, Maurílio Castro de (Org). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020, p. 11-19.

FRENTE NACIONAL EM DEFESA DO SUAS E DA SEGURIDADE SOCIAL. **Manifestação Coletiva em Defesa do MDS**. 2023. Disponível em: <<https://www.frentenacionalsuas.org/post/manifesta%C3%A7%C3%A3o-coletiva-em-defesa-do-mds>> Acesso em: setembro de 2023.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 1985.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Parte 1 – O Trabalho Profissional na Contemporaneidade. IN: IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 26ª Ed. São Paulo: Cortez, 2015a. p. 17-148.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Capítulo III – A produção teórica brasileira sobre os fundamentos do trabalho do assistente social. IN: IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 9ª Ed. São Paulo: Cortez, 2015b. p. 209-331.

IBGE. **Panorama do Censo Demográfico 2022**. Disponível em: <<https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>> Acesso em: julho de 2023.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ministério da Economia. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10796>> Acesso em: janeiro de 2022.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. IN: LAURELL, Asa Cristina (Org). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Editora Cortez, 2002, p. 151-179.

LOPES, Márcia Helena Carvalho; RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. Covid-19 e Proteção Social: a contribuição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. IN: CASTRO, Daniel; DAL SENO, Danillo; POCHMANN, Márcio. **Capitalismo e a Covid-19: um debate urgente**. São Paulo, 2020, p. 125-139. Disponível em: <<http://abet-trabalho.org.br/wp-content/uploads/2020/05/LIVRO.CapitalismoxCovid19.pdf>> Acesso em: março de 2023

LUCE, Mathias Seibel. **Teoria Marxista da Dependência: problemas e categorias – uma visão histórica**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

MAGRO, Amanda Letícia. **O exercício profissional do assistente social na da Política de Assistência Social pós-2016: Emenda Constitucional nº 95, restrições orçamentárias e rebatimentos no trabalho profissional**. 2021. 122 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2021.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. IN: SADER, Emir (Org). **Dialética da dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000. p. 105-166.

MARTINS, Valter. **O trabalho do assistente social no fio da navalha: os desafios do cotidiano e a performatividade**. Rio de Janeiro, Autografia, 2022.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. IN: DESLANDES, Suely Ferreira (Org.) **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 26. Ed. Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 2007. p. 61-77.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 12ª Edição, 2010.

NETTO, José Paulo. Transformações societárias e Serviço Social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 50, ano XVII, abr. 1996.

NETTO, José Paulo. **A construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social**. Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional. Brasília, CFESS/ABEPSS/CEAD/UnB. 2001.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Editora Cortez. 8ª Ed, 2011.

PAIVA, Beatriz Augusto de; OURIQUES, Nildo Domingos. Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: quão distante está o horizonte? **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 9, n. 2, jul/dez 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rk/a/GLKVhgxtXMX7QQWzysmhdK/abstract/?lang=pt>> Acesso em: agosto de 2022.

PAIVA, Beatriz Augusto de; CARRARO, Dilceane; ROCHA, Mirella. Política social na América Latina: ensaio a partir da Teoria Marxista da Dependência. **Revista SER Social**, Brasília, v. 12, n. 26, p. 147-175, jan/jun 2010. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12702> Acesso em: agosto de 2021.

PROFISSÃO repórter flagra suspeita de assédio eleitoral em Coronel Sapucaia (MS). **G1**, 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/profissao-reporter/noticia/2022/11/01/profissao-reporter-flagra-suspeita-de-assedio-eleitoral-em-coronel-sapucaia-ms.ghtml>> Acesso em: junho de 2023.

SALVADOR, Evilasio da Silva. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 426- 446, set/dez 2017.

SALVADOR, Evilasio da Silva. Fundo Público e o Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 4–22, 2012. Disponível em: <<http://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/arquivos/II%20Simposio/TEXTO%20EVILASIO.pdf>> Acesso em: março de 2023.

SALVADOR, Evilasio da Silva. Disputa do fundo público em tempos de pandemia no Brasil. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 1-15, jul/dez 2020. Disponível em: <<https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/39326>> Acesso em: março de 2023.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Padrão de Proteção Social e a reforma das políticas sociais no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**. v. 4. n.1.2, 2000. Disponível em <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3693/1702>>

>. Acesso em: agosto de 2021.

SILVA, Máisa Miralva. O reconhecimento do direito à Assistência Social. IN: PAULA, Renato Francisco dos Santos (Org). **Gestão pública e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS):** desenvolvimento e “questão social”. São Paulo: UFG, 2014. p. 127-139.

SILVEIRA JÚNIOR, Adilson Aquino. Seguridade Social e desmonte da Assistência Social no Brasil. IN: BRAGA, Iracilda Alves (Org.). **A assistência social e o SUAS no contexto de desmonte da seguridade social brasileira.** Teresina: EDUFPI, 2021, p. 99-117.

SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. IN: MOTA, Ana Elizabete (Org). **O mito da assistência social:** ensaios sobre Estado, política e sociedade. 3ª Ed, São Paulo: Cortez, 2009, p. 147-179.

SOUZA, Cristiane Luíza Sabino. Capitalismo dependente e políticas sociais na América Latina. **Revista Argumentum**, Vitória, v.8, n. 1, p.48-60, jan/abr 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/11827>> Acesso em: junho de 2022.

SOUZA, Luciana Karine de. Pesquisa com análise qualitativa de dados: conhecendo a Análise Temática. **Arquivos Brasileiros de Psicologia**, Rio de Janeiro, n. 71, p. 51-67, 2019. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-52672019000200005> Acesso em: fevereiro de 2023.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. Fundo público e políticas sociais no capitalismo: considerações teóricas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 126, p. 318-339, maio/ago 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/xN43RtMtD4v7Lqz3s5WgQmd/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em: setembro de 2021.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. Teoria Marxista da Dependência, fundo público e política social: breves apontamentos. IN: PAIVA, Fernando Santana de; DURIGUETTO, Maria Lúcia (Org). **O trabalho profissional da Psicologia e do Serviço Social na Política de Assistência Social:** questões, tensões e perspectivas. Juiz de Fora: Editora UFJF, p. 23-41, 2021. Disponível em: <<https://www2.ufjf.br/editora/wp-content/uploads/sites/113/2021/12/O-TRABALHO-PROFISSIONAL-2.pdf>> Acesso em: setembro de 2022.

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. **Serviço Social e Sociedade**, n. 77, p. 11-30, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 10, jul/dez 2007a. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf> Acesso em: janeiro de 2023.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS:** um processo de construção da assistência

social. São Paulo: Editora Cortez, 3ª Edição, 2007b.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. IN: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, UNESCO, 2009, p. 13-57. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_o_gestao_protecaosocial.pdf> Acesso em: junho de 2023.

TRINDADE, Rosa Lúcia Prêdes. Necessidades e demandas sociais, demandas institucionalizadas e requisições profissionais: o Serviço Social nas políticas de educação e agrária no Brasil. IN: **Anais do III Colóquio Nacional sobre o Trabalho do Assistente Social**. Universidade Federal de Alagoas, Faculdade de Serviço Social, 2015. Disponível em: <<https://coloquio3.files.wordpress.com/2015/03/necessidades-e-demandas-sociais.pdf>> Acesso em: abril de 2022.

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, Campinas, n. 22, 203-220, ago/dez 2014. Disponível em: <<https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/tematicas/article/view/10977>> Acesso em: fevereiro de 2023.

YAZBEK, Maria Carmelita. Capítulo I – Políticas Sociais e Assistenciais: estratégias contraditórias de gestão estatal da pobreza das classes subalternas. IN: YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Editora Cortez, 3ª Edição, 1999, p. 35-49.

APÊNDICES

APÊNDICE A
ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

1- IDENTIFICAÇÃO PROFISSIONAL

- A) NOME:
- B) IDADE:
- C) E-MAIL/TELEFONE:
- D) MUNICÍPIO EM QUE RESIDE:
- E) ANO EM QUE CONCLUIU A GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL:
- G) TEMPO DE ATUAÇÃO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
- H) NÍVEL DE PROTEÇÃO/SETOR EM QUE ATUA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
- I) VÍNCULO DE TRABALHO:

2- IDENTIFICAÇÃO DAS REFLEXÕES ACERCA DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL E RELATIVA AUTONOMIA

- A) QUAL SUA PERCEPÇÃO ACERCA DA CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA ATUAL DO PAÍS?
- B) EM RELAÇÃO A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, NOS ÚLTIMOS ANOS, VOCÊ PERCEBE ALTERAÇÕES NA POLÍTICA?
- C) QUE ELEMENTOS VOCÊ IDENTIFICA ENQUANTO DETERMINANTES PARA SEU TRABALHO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL?
- D) VOCÊ AVALIA QUE ESTA CONJUNTURA RECENTE REBATE NO SEU TRABALHO PROFISSIONAL? DE QUE FORMA?
- E) VOCÊ ANALISA INTERRELAÇÕES ENTRE A CONJUNTURA SOCIAL, POLÍTICA E ECONÔMICA DO PAÍS E SEU TRABALHO PROFISSIONAL?
- F) VOCÊ CONSIDERA SEU TRABALHO DOTADO DE RELATIVA AUTONOMIA?
- G) VOCÊ IDENTIFICA RESTRIÇÕES/ALARGAMENTOS DAS POSSIBILIDADES NO SEU TRABALHO?
- H) ISSO SE EXPRESSA APENAS NO SEU TRABALHO OU DE OUTROS TAMBÉM?
- I) HOUVE AMPLIAÇÃO OU REDUÇÃO DE DEMANDAS PARA O SEU TRABALHO NESTES ÚLTIMOS ANOS?
- J) HOUVE ALTERAÇÕES SIGNIFICATIVAS DESTES ASPECTOS NO PERÍODO DA PANDEMIA?

APÊNDICE B
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado(a) Senhor(a):

Gostaríamos de convidá-lo (a) para participar da pesquisa **“DESCARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E REBATIMENTOS NO TRABALHO PROFISSIONAL DAS/DOS ASSISTENTES SOCIAIS TRABALHADORES DO SUAS”**, a ser realizada virtualmente via *Google Meet*. O objetivo da pesquisa é **“Compreender e analisar os rebatimentos da conjuntura recente da Política de Assistência Social no trabalho profissional de assistentes sociais em exercício na política no estado do Paraná”**. Sua participação é muito importante e ela se dará na concessão de uma entrevista, a ser realizada via *Google Meet*, com duração média de 1 hora, no horário a ser definido por você, visando a preservação de sua identidade e sigilo. A entrevista exigirá que você responda algumas perguntas única e exclusivamente sobre sua experiência profissional na Política de Assistência Social no período pós-2016 e suas reflexões acerca do trabalho profissional dos assistentes sociais.

Esclarecemos que sua participação é totalmente voluntária, podendo você: recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento, sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa. Esclarecemos, também, que suas informações serão utilizadas somente para os fins desta pesquisa e serão tratadas com o mais absoluto sigilo e confidencialidade, de modo a preservar a sua identidade, sendo que a gravação da entrevista servirá apenas para agregar maior fidedignidade às análises, sendo destruída após a conclusão do trabalho. Esclarecemos ainda, que você não pagará e nem será remunerado(a) por sua participação. Garantimos, no entanto, o ressarcimento das despesas decorrentes da pesquisa serão ressarcidas, ainda que não previstas inicialmente. Contudo, excepcionalmente, não haverá ressarcimento dos gastos de créditos de *internet* do participante para acessar o ambiente virtual. Os benefícios esperados são a contribuição para a reflexão acerca do trabalho profissional de assistentes sociais no interior da Política de Assistência Social em contexto de descaracterização da política e possíveis rebatimentos no trabalho desenvolvido. Quanto aos riscos podem ocorrer no desenvolvimento da entrevista, quando por quaisquer razões, medo, desconforto, vergonha, receio de

quebra de sigilo, constrangimento, interferência na vida e na rotina, divulgação de dados confidenciais ou não se sentir apto para continuar a entrevista, o participante pode se recusar a participar ou interromper sua participação, sem penalização alguma, o que lhe é resguardado pelo Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE). Como forma de minimização dos riscos, informamos que suas respostas serão tidas como confidenciais e utilizadas apenas para fins científicos, assim como não haverá identificação nominal no banco de dados, a fim de garantir seu anonimato. Ainda, reiteramos que a entrevista será realizada em ambiente que proporcione privacidade durante sua realização, a ser definido por você, e as questões versarão única e exclusivamente sobre sua experiência profissional junto ao objeto de pesquisa proposto. Informamos ainda que você pode solicitar esclarecimentos de dúvidas durante a entrevista, assim como, interromper o processo quando desejar. Diante dessa possível ocorrência, respeitada a opção do participante, caberá à pesquisadora identificar outras fontes para coleta de dados. Em situações em que o participante não se sentir apto no momento da entrevista por necessidade de maior preparação e/ou levantamento de dados, mas, desejar agendá-la para um novo horário, a pesquisadora o atenderá.

Caso após a realização da entrevista via *Google Meet* o(a) Sr(a) desejar retirar seu consentimento para uso dos dados, poderá entrar em contato com a pesquisadora responsável que lhe enviará resposta, via *e-mail*, confirmando ciência de sua decisão.

Consideram-se baixos os riscos na participação da pesquisa, diante do teor das perguntas serem centrados no exercício profissional no interior da Política de Assistência Social de forma geral. Enfatiza-se que caso haja qualquer constrangimento e/ou desconforto durante sua realização, a entrevista pode ser interrompida imediatamente, bem como todos os registros coletados serão excluídos de qualquer dispositivo da pesquisadora. Outro risco refere-se a possível inabilidade para manusear a plataforma do *Google Meet*, nesse sentido, disponibilizamos orientações individuais em caso de dúvidas no uso da ferramenta. Importante destacar, por fim, que a Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 466/2012 determina que assistência imediata e integral será prestada aos participantes diante possíveis danos – com agravos imediatos ou posteriores, diretos ou indiretos – oriundos da pesquisa, a ser prestada pelo pesquisador, patrocinador e/ou outras instituições envolvidas.

Caso você tenha dúvidas ou necessite de maiores esclarecimentos poderá nos

contatar Amanda Letícia Magro, Rua Piracicaba, nº 77, Cambé/PR, telefone (43) 99866-7383, e-mail: amanda.leticia.magro@uel.br ou procurar o Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual de Londrina, situado junto ao prédio do LABESC – Laboratório Escola, no Campus Universitário, telefone 3371-5455, e-mail: cep268@uel.br. Este termo deverá ser preenchido em duas vias de igual teor, sendo uma delas devidamente preenchida, assinada e entregue a você.

Londrina, ____ de _____ de 20__.

Amanda Letícia Magro

Eu, _____ (colocar nome por extenso do participante da pesquisa), tendo sido devidamente esclarecido sobre os procedimentos da pesquisa, concordo em participar voluntariamente da pesquisa descrita acima.

Assinatura (ou impressão dactiloscópica): _____

Data: _____

ANEXOS

ANEXO A
PARECER COMITÊ DE ÉTICA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA



Centro de Ética em
Psicologia Envolvendo
Seres Humanos

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
LONDRINA - UEL



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: DESCARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E RELATIVA AUTONOMIA DAS/DOS ASSISTENTES SOCIAIS TRABALHADORES DO SUAS

Pesquisador: AMANDA LETICIA MAGRO

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 59326122.1.0000.5231

Instituição Proponente: CESA/SERVIÇO SOCIAL/Prog. de Pós-Graduação em Serviço Social e Política

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 5.502.357

Apresentação do Projeto:

Trata-se de uma pesquisa proposta por discente do curso de Pós-graduação Strictu-Sensu em Serviço Social e Política, que busca compreender e analisar os rebatimentos da conjuntura recente da Política de Assistência Social na relativa autonomia de assistentes sociais em exercício na política no estado do Paraná. Diante de reflexões acerca da gradativa descaracterização da Política de Assistência Social enquanto política de direito – intensificada após 2016 e ampliada neste período pandêmico, aliadas à expansão da demanda pelas ações ofertadas pela política –, questiona-se quais implicações esta conjuntura traz ao exercício da relativa autonomia dos assistentes sociais que atuam no SUAS no Paraná. A hipótese é de que que a conjuntura recente, ao passo que restringe as políticas sociais em diversas esferas – e, neste interim, a Política de Assistência Social –, constringe o trabalho dos assistentes sociais no interior da política, especialmente em relação à sua relativa autonomia. Assim, pretende-se chegar à aproximações a partir da realização de entrevistas semiestruturadas com assistentes sociais trabalhadores do SUAS e participantes da Câmara Temática de Assistência Social do Conselho Regional de Serviço Social do Paraná, partindo do pressuposto de que este é espaço fundamental de reflexão e debate acerca do trabalho profissional na política e dos elementos que o circunscrevem. Propõe-se a realização de entrevistas semiestruturadas com assistentes sociais participantes da Câmara Temática de Assistência Social (CT-AS) do CRESS-PR, entendendo este espaço enquanto relevante para reflexões coletivas a respeito da política e do trabalho profissional em seu interior. As entrevistas

Endereço: LABESC - Sala 14

Bairro: Campus Universitário

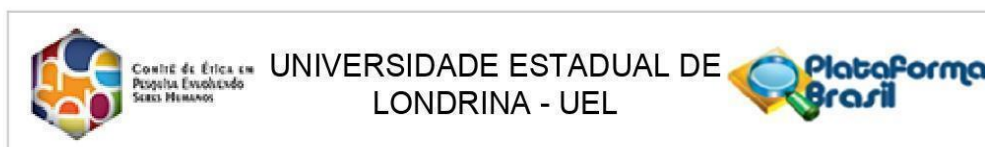
UF: PR

Telefone: (43)3371-5455

Município: LONDRINA

CEP: 86.057-970

E-mail: cep268@uel.br



Continuação do Parecer: 5.502.357

deverão ocorrer via Google Meet. É válido indicar que o uso deste procedimento metodológico não se deve exclusivamente em decorrência do período pandêmico. Participam da CT-AS profissionais de municípios distintos do Paraná, portanto, a opção por contatos virtuais adequa-se a esta realidade. O convite aos participantes da CT-AS para a participação na pesquisa – que conta com, em média, 20 membros – ocorrerá por intermédio do envio de e-mails aos profissionais que participam continuamente das reuniões mensais.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo primário:

Compreender e analisar os rebatimentos da conjuntura recente da Política de Assistência Social na relativa autonomia de assistentes sociais em exercício na política no estado do Paraná.

Os objetivos secundários:

- Desvelar o contexto político e econômico atual do Brasil e sua relação com a dinâmica das políticas sociais em países dependentes;
- Tecer considerações a respeito da categoria trabalho na contemporaneidade e processos de trabalho em que os assistentes sociais se inserem;
- Definir a concepção de autonomia e relativa autonomia profissional;
- Identificar as tendências contemporâneas do trabalho profissional de assistentes sociais na Política de Assistência Social.
- Indicar como a conjuntura recente e seus rebatimentos na dinâmica das políticas sociais incidem no trabalho profissional.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos: Quanto aos riscos podem ocorrer no desenvolvimento da entrevista, quando por quaisquer razões, medo, desconforto, vergonha, receio de quebra de sigilo, constrangimento, interferência na vida e na rotina, divulgação de dados confidenciais ou não se sentir apto para continuar a entrevista, o participante pode se recusar a participar ou interromper sua participação, sem penalização alguma, o que lhe é resguardado pelo Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE). Como forma de minimização dos riscos, informamos que suas respostas serão tidas como confidenciais e utilizadas apenas para fins científicos, assim como não haverá identificação nominal no banco de dados, a fim de garantir seu anonimato. Ainda, reiteramos que a entrevista será realizada em ambiente que proporcione privacidade durante sua realização, a ser definido por você, e as questões versarão única e exclusivamente sobre sua experiência profissional junto ao

Endereço: LABESC - Sala 14

Bairro: Campus Universitário

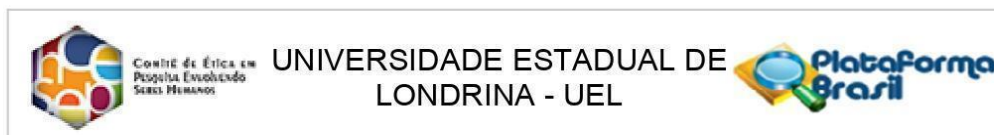
UF: PR

Município: LONDRINA

CEP: 86.057-970

Telefone: (43)3371-5455

E-mail: cep268@uel.br



Continuação do Parecer: 5.502.357

objeto de pesquisa proposto. Informamos ainda que você pode solicitar esclarecimentos de dúvidas durante a entrevista, assim como, interromper o processo quando desejar. Diante dessa possível ocorrência, respeitada a opção do participante, caberá à pesquisadora identificar outras fontes para coleta de dados. Em situações em que o participante não se sentir apto no momento da entrevista por necessidade de maior preparação e/ou levantamento de dados, mas, desejar agendá-la para um novo horário, a pesquisadora o atenderá. Caso após a realização da entrevista via Google Meet o(a) Sr(a) desejar retirar seu consentimento para uso dos dados, poderá entrar em contato com a pesquisadora responsável que lhe enviará resposta, via e-mail, confirmando ciência de sua decisão. CONSIDERAM-SE BAIXOS OS RISCOS NA PARTICIPAÇÃO DA PESQUISA, DIANTE DO TEOR DAS PERGUNTAS SEREM CENTRADOS NO EXERCÍCIO PROFISSIONAL NO INTERIOR DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE FORMA GERAL. ENFATIZA-SE QUE CASO HAJA QUALQUER CONSTRANGIMENTO E/OU DESCONFORTO DURANTE SUA REALIZAÇÃO, A ENTREVISTA PODE SER INTERROMPIDA IMEDIATAMENTE, BEM COMO TODOS OS REGISTROS COLETADOS SERÃO EXCLUÍDOS DE QUALQUER DISPOSITIVO DA PESQUISADORA. Outro risco refere-se a possível inabilidade para manusear a plataforma do Google Meet, nesse sentido, disponibilizamos orientações individuais em caso de dúvidas no uso da ferramenta. IMPORTANTE DESTACAR, POR FIM, QUE A RESOLUÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE Nº 466/2012 DETERMINA QUE ASSISTÊNCIA IMEDIATA E INTEGRAL SERÁ PRESTADA AOS PARTICIPANTES DIANTE DE POSSÍVEIS DANOS - COM AGRAVOS IMEDIATOS OU POSTERIORES, DIRETOS OU INDIRETOS - ORIUNDOS DA PESQUISA, A SER PRESTADA PELO PESQUISADOR, PATROCINADOR E/OU OUTRAS INSTITUIÇÕES. Benefícios: Espera-se que a pesquisa contribua para a reflexão acerca do trabalho profissional de assistentes sociais, especialmente no que se refere a sua relativa autonomia no interior da Política de Assistência Social, espaço sócio-ocupacional relevante para estes profissionais.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Pesquisa relevante para a área de conhecimento.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Folha de rosto devidamente assinada e carimbada pela coordenação da Pós-graduação

Declaração de concordância da Câmara Temática de Assistência Social apresentado em anexo.

Cronograma apresentado está adequado, entrevistas previstas a partir de 22/08/2022

Orçamento e financiamento próprio no valor de R\$350,00.

TCLE: Está na forma de convite, a linguagem é acessível, riscos e benefícios estão apresentados.

O roteiro para a entrevista semiestruturada foi apresentado em anexo.

Endereço: LABESC - Sala 14

Bairro: Campus Universitário

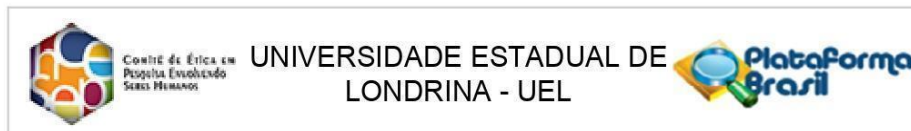
UF: PR

Telefone: (43)3371-5455

Município: LONDRINA

CEP: 86.057-970

E-mail: cep268@uel.br



Continuação do Parecer: 5.502.357

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Sem pendências

Considerações Finais a critério do CEP:

Prezado(a) Pesquisador(a),

Este é seu parecer final de aprovação, vinculado ao Comitê de Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual de Londrina. É sua responsabilidade apresentá-lo aos órgãos e/ou instituições pertinentes.

Ressaltamos, para início da pesquisa, as seguintes atribuições do pesquisador, conforme Resolução CNS 466/2012 e 510/2016:

A responsabilidade do pesquisador é indelegável e indeclinável e compreende os aspectos éticos e legais, cabendo-lhe:

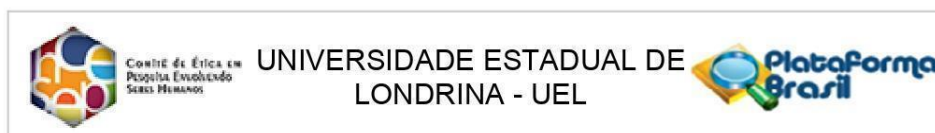
- conduzir o processo de Consentimento e de Assentimento Livre e Esclarecido;
- apresentar dados solicitados pelo sistema CEP/CONEP a qualquer momento;
- desenvolver o projeto conforme delineado, justificando, quando ocorridas, a sua mudança ou interrupção;
- elaborar e apresentar os relatórios parciais e final;
- manter os dados da pesquisa em arquivo, físico ou digital, sob sua guarda e responsabilidade, por um período mínimo de 5 (cinco) anos após o término da pesquisa;
- encaminhar os resultados da pesquisa para publicação, com os devidos créditos aos pesquisadores e pessoal técnico integrante do projeto;
- justificar fundamentadamente, perante o sistema CEP/CONEP, interrupção do projeto ou a não publicação dos resultados.

Coordenação CEP/UEL.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1960404.pdf	27/06/2022 18:39:19		Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	BROCHURA.docx	27/06/2022 18:38:59	AMANDA LETICIA MAGRO	Aceito

Endereço: LABESC - Sala 14
Bairro: Campus Universitário **CEP:** 86.057-970
UF: PR **Município:** LONDRINA
Telefone: (43)3371-5455 **E-mail:** cep268@uel.br



Continuação do Parecer: 5.502.357

Outros	CARTA_RESPOSTA.docx	27/06/2022 18:37:44	AMANDA LETICIA MAGRO	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.docx	27/06/2022 18:37:18	AMANDA LETICIA MAGRO	Aceito
Declaração de concordância	DECLARACAO_CONCORDANCIA.pdf	27/06/2022 18:36:51	AMANDA LETICIA MAGRO	Aceito
Folha de Rosto	FOLHA_DE_ROSTO_ASSINADA.pdf	27/06/2022 18:34:57	AMANDA LETICIA MAGRO	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

LONDRINA, 30 de Junho de 2022

Assinado por:
Adriana Lourenço Soares Russo
(Coordenador(a))

Endereço: LABESC - Sala 14

Bairro: Campus Universitário

UF: PR

Município: LONDRINA

CEP: 86.057-970

Telefone: (43)3371-5455

E-mail: cep268@uel.br

