



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL de LONDRINA

---

MÁRCIA FARAUM DOS SANTOS

**CARTÃO ALIMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ-  
PR:  
TENSIONAMENTOS PARA CONFIGURÁ-LO NO ÂMBITO  
DO DIREITO DE PROTEÇÃO SOCIAL DA POLÍTICA DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL**

MÁRCIA FARAUM DOS SANTOS

**CARTÃO ALIMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ-  
PR:  
TENSIONAMENTOS PARA CONFIGURÁ-LO NO ÂMBITO  
DO DIREITO DE PROTEÇÃO SOCIAL DA POLÍTICA DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Relatório de qualificação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social e Política Social à Universidade Estadual de Londrina.

Orientadora: Profa. Dra. Sandra Maria Almeida Cordeiro.

Londrina  
2021

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

Santos, Márcia Faraum dos.

CARTÃO ALIMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ-PR :  
TENSIONAMENTOS PARA CONFIGURÁ-LO NO ÂMBITO DO DIREITO DE  
PROTEÇÃO SOCIAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL / Márcia  
Faraum dos Santos. - Londrina, 2021.  
212 f.

Orientador: Sandra Maria Almeida Cordeiro.

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, 2021.

Inclui bibliografia.

1. Política de Assistência Social - Tese. 2. Benefícios Eventuais - Tese. 3.  
Cartão alimentação - Tese. I. Cordeiro, Sandra Maria Almeida. II. Universidade  
Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de  
Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. III. Título.

CDU 36

MÁRCIA FARAUM DOS SANTOS

**CARTÃO ALIMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ-  
PR:  
TENSIONAMENTOS PARA CONFIGURÁ-LO NO ÂMBITO  
DO DIREITO DE PROTEÇÃO SOCIAL DA POLÍTICA DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Relatório de qualificação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social e Política Social à Universidade Estadual de Londrina.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Sandra Maria  
Almeida Cordeiro  
Universidade Estadual de Londrina – UEL

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Eliane Christine Santos de  
Campos  
Universidade Estadual de Londrina – UEL

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Luiza Amaral Rizzotti  
Convidada externa

Londrina, 30 de junho de 2021.

## AGRADECIMENTOS

Estar no mestrado é um privilégio que alcancei com o apoio de muita gente e a todos estes minha gratidão. Gratidão a Deus e à Nossa Senhora por ter me cuidado; ao meu marido pelo suporte e parceria; à minha amiga Dani Cecílio que me guiou para entrar nesta jornada e se dispôs durante toda ela; à minha amiga Bia Nardeli, que me cedeu pouso, ouvidos e colo na cidade de Londrina; às minhas amigas assistentes sociais, Valéria Costa, Juliana Fonzar, Priscila Almeida e Suzie Keilla, pelas contribuições no estudo.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação e à Banca Examinadora por todo conhecimento transmitido; ao nosso grupinho "marilovers", amigos do Mestrado, pelo acolhimento, pela divisão das angústias e por tornar tão felizes os encontros no Mestrado; destes, meu agradecimento especial à Jéssica Medeiros, que se tornou minha rede de apoio, mesmo que on-line, devido aos tempos de pandemia.

À minha amiga e ex-parceira de trabalho, Luciana Santos, que por ser tão inquieta quanto eu, frente ao cartão alimentação, me incentivou a defender a temática; às minhas ex-estagiárias, Marilse e Naiade, que foram minha extensão no CRAS, quando precisei me ausentar para participar das aulas no Mestrado; aos profissionais que participaram da pesquisa com ricas considerações.

Ao meu filho, Breno, que nasceu durante este processo e me deu um novo sentido para viver e, por último, à minha orientadora Sandra Cordeiro, pela sua humanidade, sensibilidade e por ter ido além de seu papel de educadora, para ser abrigo, ser luz, ser segurança.

Muito obrigada!

SANTOS, Márcia Faraum. **Cartão alimentação no município de Maringá-PR: tensionamentos para configurá-lo no âmbito do direito de proteção social da Política de Assistência Social.** 2021. 212 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina. 2021.

## RESUMO

O estudo aborda os tensionamentos que dificultam tratar o benefício eventual prestado nas situações de vulnerabilidade temporária na forma de cartão alimentação, no âmbito de direito de Proteção Social da Política de Assistência Social. A metodologia conta com uma fase exploratória, feita por meio de revisão bibliográfica e uso de fontes documentais para aproximação do objeto. É uma pesquisa qualitativa, descritiva e de campo. Está composto por quatro capítulos, sendo os primeiros de metodologia e referencial teórico que discute Estado, política social, Política de Assistência Social, Sistema Único de Assistência Social, Proteção Social Básica, benefícios eventuais e o cartão alimentação. Na sequência, traz a discussão para o município de Maringá-PR, quanto ao seu território, sua população, seu desenvolvimento e, principalmente, sua gestão da assistência social e, com ela, a dos benefícios eventuais, com especial enfoque para aquele prestado na forma do cartão alimentação. O último capítulo apresenta a análise de conteúdo dos dados coletados por meio de questionário enviado aos profissionais dos CRAS que realizam a avaliação para a liberação do cartão alimentação. Das respostas dos profissionais, extraímos, enumeramos e analisamos 29 tensionamentos que se interrelacionam, dentre os quais se sobressaem: quantidade insuficiente de cartões em relação à demanda; valor insuficiente à necessidade da família; vulnerabilidade não temporária; ausência de articulação do cartão alimentação com as ações do PAIF; face assistencialista do cartão alimentação na pandemia; falta de coesão entre a equipe de ponta e a gestão; e avanço do conservadorismo e da extrema direita. Pensar a existência desses tensionamentos faz movimentar a intenção do embate às situações arbitrárias, negacionistas e/ou redutoras de direitos, fazendo prevalecer a perspectiva de direito da assistência social tal qual almejada na Constituição de 1988.

**Palavras-chave:** assistência social; benefício eventual; cartão alimentação.

SANTOS, Márcia Faraum. **Food card in the Municipality of Maringá-PR: tensions to configure it under the social protection right of the Social Assistance Policy.** 2021. 212 p. Dissertation (Masters in Social Work and Social Policy) - State University of Londrina, Londrina. 2021.

### **ABSTRACT**

The study addresses the tensions that make it difficult to deal with the eventual benefit provided in situations of temporary vulnerability in the form of food cards, within the scope of the Social Protection Law of the Social Assistance Policy. The methodology has an exploratory phase, carried out through literature review and use of documentary sources to approach the object. It is a qualitative, descriptive and field research. It is composed of four chapters, the first of which are a methodology and theoretical framework that discusses the State, social policy, Social Assistance Policy, Unified Social Assistance System, Basic Social Protection, occasional benefits and the food card. Next, it brings the discussion to the municipality of Maringá-PR, regarding its territory, its population, its development and, mainly, its management of social assistance and, with it, the eventual benefits, with a special focus on those provided in the shape of the power card. The last chapter presents the content analysis of the data collected through a questionnaire sent to CRAS professionals who carry out the assessment for the release of the food card. From the professionals' answers, we extracted, enumerated and analyzed 29 interrelated tensions, among which the following stand out: insufficient number of cards in relation to demand; insufficient value to the family's need; non-temporary vulnerability; lack of articulation of the food card with PAIF actions; the welfare side of the food card in the pandemic; lack of cohesion between the top team and management; and the advance of conservatism and the far right. Thinking about the existence of these tensions makes the intention of confronting arbitrary, denial and/or reducing rights situations move, making the perspective of social assistance rights prevail as desired in the 1988 Constitution.

**Keywords:** social assistance; eventual benefit; food card.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> -	Sistema Único de Assistência Social – SUAS.....	60
<b>Figura 2</b> -	Composição da equipe de referência dos CRAS .....	64
<b>Figura 3</b> -	Composição da equipe de referência dos CREAS.....	64
<b>Figura 4</b> -	Mapa geomorfológico de Maringá.....	85
<b>Figura 5</b> -	Mural Artístico “Os Pioneiros” .....	87
<b>Figura 6</b> -	Revista Maringá Ilustrada “Maringá de ontem e de hoje” (parte 1).....	88
<b>Figura 7</b> -	Revista Maringá Ilustrada “Maringá de ontem e de hoje” (parte 2).....	90
<b>Figura 8</b> -	Jornal de Maringá – “O comunismo não compensa”.....	90
<b>Figura 9</b> -	Jornal de Maringá – “A infiltração comunista” .....	91
<b>Figura 10</b> -	Revista Maringá Ilustrada – “Histórico” .....	92
<b>Figura 11</b> -	Revista Maringá Ilustrada – “Imigrante exemplar”.....	93
<b>Figura 12</b> -	Revista Maringá Ilustrada – “Vida infantil” .....	94
<b>Figura 13</b> -	Revista Maringá Ilustrada – “Página Feminina” .....	94
<b>Figura 14</b> -	Representação população negra na Revista Maringá Ilustrada: O Dr. Alceu N. Miranda .....	96
<b>Figura 15</b> -	Representação população negra na Revista Maringá Ilustrada: Galeria de Ladrões – vigaristas – estelionatários .....	97
<b>Figura 16</b> -	Representação população negra na Revista Maringá Ilustrada: João Carlos do Nascimento, suplente a vereador .....	97
<b>Figura 17</b> -	Mapa com índices do Município de Maringá-PR.....	99
<b>Figura 18</b> -	Mapa de Maringá-PR e região .....	102
<b>Figura 19</b> -	Diagnóstico Social de Maringá – Extrema pobreza.....	105
<b>Figura 20</b> -	Diagnóstico Social de Maringá – Renda per capita até ¼ do Salário-mínimo .....	107
<b>Figura 21</b> -	Retrato de Maringá década de 1960 .....	108
<b>Figura 22</b> -	Diagnóstico Social de Maringá – Renda per capita até ½ do Salário-mínimo .....	109
<b>Figura 23</b> -	Diagnóstico Social de Maringá - Desigualdade da distribuição salarial.....	109
<b>Figura 24</b> -	Distribuição de CRAS no município de Maringá .....	121

<b>Figura 25</b> - Divulgação de cartão alimentação via rede social Facebook.....	159
<b>Figura 26</b> - Divulgação de cesta básica via rede social Facebook .....	160
<b>Figura 27</b> - Divulgação Auxílio Maringá Emergencial via rede social Facebook .....	161

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Orçamento previsto no PPA.....	119
<b>Tabela 2</b> - Proteção Social Especial de Média Complexidade .....	119
<b>Tabela 3</b> - Proteção Social Especial de Alta Complexidade.....	120
<b>Tabela 4</b> - Proteção Social Especial de Alta Complexidade.....	120
<b>Tabela 5</b> - Quantitativos dos CRAS de Maringá no término de 2017 .....	122
<b>Tabela 6</b> - Quantitativos dos CRAS de Maringá no término de 2017 (2).....	123
<b>Tabela 7</b> - Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos (abril-2021)....	145

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Tempo de atuação na Política de Assistência Social .....	132
<b>Gráfico 2</b> - Tempo de atuação no CRAS de Maringá.....	133
<b>Gráfico 3</b> - Ano que entrou em exercício no serviço público da Prefeitura de Maringá .....	134
<b>Gráfico 4</b> - Período em que realiza avaliação do benefício.....	134
<b>Gráfico 5</b> - Qualidade e prontidão do Cartão Alimentação de Maringá.....	141
<b>Gráfico 6</b> - O usuário livre de constrangimento no acesso ao benefício eventual.....	149
<b>Gráfico 7</b> - O cartão alimentação e sua integração com a Política de Assistência Social .....	172
<b>Gráfico 8</b> - Cartão alimentação integrado a outras políticas públicas .....	177

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Estrutura da SASC .....	115
<b>Quadro 2</b> - Ações prioritárias do Plano Municipal de Assistência Social de Maringá 2018-2021 .....	118
<b>Quadro 3</b> - Garantia de qualidade e prontidão de resposta aos usuários .....	142
<b>Quadro 4</b> - Constrangimento no acesso ao benefício eventual.....	150
<b>Quadro 5</b> - Divulgação do benefício eventual na forma de cartão alimentação .....	158
<b>Quadro 6</b> - A influência das conjunturas política, econômica e social, nas três esferas de governo.....	164
<b>Quadro 7</b> - O cartão alimentação e a integração com a Política de Assistência Social .....	172

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACEMA	Associação Cultural e Esportiva de Maringá
A.I. 5	Ato Institucional n.º 5
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único Para Programas do Governo Federal
CAP	Caixa de Aposentadorias e Pensões
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializados de Assistência Social
COMAD	Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas
COMSEA	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMDPD	Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência
CMDI	Conselho Municipal dos Direitos do Idoso
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CF/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LA	Liberdade Assistida
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
ONU	Organização das Nações Unidas
OMS	Organização Mundial da Saúde
OSC	Organizações da Sociedade Civil

PR	Paraná
PT	Partido dos Trabalhadores
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPA	Plano Plurianual
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PBF	Programa Bolsa Família
PCS	Programa Comunidade Solidária
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PNCBA	Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
RMA	Registro Mensal de Atendimentos
SASC	Secretaria de Assistência Social e Cidadania
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TNSS	Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ÂMBITO DA PROTEÇÃO SOCIAL DO ESTADO BRASILEIRO.....</b>	<b>23</b>
2.1	O ESTADO CAPITALISTA / SOCIAL DEMOCRÁTICO DE DIREITO .....	23
2.2	POLÍTICA SOCIAL E O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL .....	31
2.2.1	Novas Tendências na Administração de Políticas Sociais no Brasil .....	38
2.3	POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	45
2.4	O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS.....	57
2.4.1	Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social.....	63
2.4.2	Usuários do Sistema Único de Assistência Social.....	67
2.5	O BENEFÍCIO EVENTUAL NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	72
2.5.1	A Concepção de Benefícios Eventuais na Legislação Social .....	79
<b>3</b>	<b>O MUNICÍPIO DE MARINGÁ-PR NA PROVISÃO DO BENEFÍCIO EVENTUAL NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....</b>	<b>85</b>
3.1	O MUNICÍPIO DE MARINGÁ: MEDIDAS POPULACIONAIS, TERRITORIAIS E SOCIAIS.....	86
3.2	A GESTÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MARINGÁ .....	110
3.2.1	Proteção Social Especial .....	119
3.2.2	Proteção Social Básica.....	120
3.3	O MUNICÍPIO NA ATENÇÃO AO BENEFÍCIO EVENTUAL: LEGISLAÇÃO, GESTÃO E COBERTURA .....	123
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DOS TENSIONAMENTOS DO BENEFÍCIO EVENTUAL MODALIDADE CARTÃO ALIMENTAÇÃO NA PERSPECTIVA DO DIREITO À PROTEÇÃO SOCIAL.....</b>	<b>131</b>
4.1	PERFIL DOS PARTICIPANTES DA PESQUISA .....	131

4.2	TENSIONAMENTOS NA OFERTA DO CARTÃO ALIMENTAÇÃO FACE À REGULAMENTAÇÃO MUNICIPAL DE BENEFÍCIOS EVENTUAIS .....	135
4.3	TENSIONAMENTOS NO DIREITO AO CARTÃO ALIMENTAÇÃO FRENTE ÀS CONJUNTURAS SOCIAL, ECONÔMICA E POLÍTICA .....	164
4.4	CARTÃO ALIMENTAÇÃO E (DES)PROTEÇÃO SOCIAL .....	171
	<b>CONSIDERAÇÕES</b> .....	187
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	195
	<b>APÊNDICES</b> .....	207
	APÊNDICE A – Carta de Anuência para Realização de Pesquisa .....	207
	APÊNDICE B – TCLE aplicado via Plataforma do Google Formulários: .....	209
	APÊNDICE C – Roteiro de questões .....	210

## 1 INTRODUÇÃO

O estudo que apresentaremos é parte da construção da jornada profissional da pesquisadora que tem sua atuação marcada na Política de Assistência Social, iniciada em 2012, como assistente social, e perdura até tempos atuais. Desde o início, a atuação é como técnica do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, uma profissional “de ponta”, como usualmente se diz, que experiencia as desigualdades atreladas ao modo de produção capitalista e que a submete no jogo de respostas do Estado de controle da população mais vulnerável.

Nos CRAS, via de regra, requisita-se ao(à) assistente social a avaliação e a liberação de benefícios eventuais. Daí que a ação de avaliar e liberar a cesta básica ou o cartão alimentação tem acompanhado a ação profissional da pesquisadora. Acontece que essa ação não anda só, pois a intervenção segue pautada das dimensões teórico-metodológicas e ético-políticas que permitem entender a correlação de forças e o aspecto residual da Política de Assistência Social que insiste em nos forçar a gerenciar a pobreza.

Tem-se a consciência da necessidade de reconhecer o usuário dessa política enquanto sujeito histórico, com necessidades humanas e sociais, decorrentes dos fenômenos existentes na sociedade, para que, então, a ação profissional possa ultrapassar a queixa do usuário e possibilite criar tensionamentos na política social e trazer algumas conquistas à classe trabalhadora.

Como fazer esse tensionamento? Como seguir esse caminho? Foi quando o Mestrado em Serviço Social e Políticas Sociais saltou aos olhos como uma forma de ampliar a capacidade analítica e, conseqüentemente, fazer ampliar o campo interventivo da pesquisadora.

Afirmamos, portanto, no início, que essa dissertação é parte de uma construção, algo em movimento. Foi no movimento que se delimitou o objeto de estudo que, embora consideremos a necessidade de investir sobre o trabalho profissional do(a) assistente social nas políticas sociais, o que realmente inquieta a pesquisadora e a chama para a reflexão é a própria Política de Assistência Social, mais especificamente, o benefício eventual cartão alimentação.

Após a instituição da assistência social enquanto direito social na Constituinte de 1988, ao longo dos anos, os benefícios eventuais também ganharam espaço no

campo do direito e, nessa nova configuração, nega-se o legado do assistencialismo e da benesse. Ao transportar o que está legislado para a ordem prática, evidenciam-se os problemas de romper com esse passado. Surge desse contexto, a questão norteadora da pesquisa, a saber: considerando o *modus operandi* do benefício eventual cartão alimentação no município de Maringá, após a regulamentação dos Benefícios Eventuais no município, em 2016, e seu aprimoramento, em 2019, quais tensionamentos dificultam tratar esse benefício, no âmbito do direito de Proteção Social da Política de Assistência Social?

O objetivo geral, por conseguinte, é desvendar os tensionamentos oriundos da operacionalização do benefício eventual cartão alimentação, configurando-os no âmbito da Proteção Social na Política de Assistência Social, no município de Maringá-PR. Os objetivos específicos são: a) compreender a Política de Assistência Social enquanto partícipe do Sistema de Proteção Social ofertada pelo Estado brasileiro; b) discorrer sobre o benefício eventual, com ênfase no conteúdo legal que rege a modalidade do cartão alimentação na Política de Assistência Social; e c) analisar o *modus operandi* do cartão alimentação face à Regulamentação Municipal dos Benefícios Eventuais do Conselho Municipal de Assistência Social – COMAS.

O projeto inicial desta pesquisa foi apresentado na seleção de Mestrado, visando o ingresso no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, da Universidade Estadual de Londrina, ocorrida em 2018, e sofreu alterações, especialmente, em relação à pesquisa de campo, por motivações acadêmicas, a saber, a realização das disciplinas em 2019, especialmente, a de Pesquisa Social, e as aproximações com o objeto, as orientações e a qualificação, em agosto de 2020; e por motivações externas, por exemplo, a pandemia de covid-19, a gestação e o nascimento do filho da autora.

O núcleo teórico-metodológico desta pesquisa centra-se no método dialético de interpretação da realidade, o que permite investigar, tanto no plano teórico quanto empírico, a gênese histórica e o desenvolvimento do objeto de pesquisa, no caso, a Política de Assistência Social.

O desenvolvimento do método dialético para abordagem do fenômeno de pesquisa implica, inicialmente:

na abstração do fenômeno, de forma a superar os primeiros sinais perceptíveis, transpondo a aparência e desvelando a essência, a estrutura do objeto de estudo a ser analisado.

É o método “pelo qual se pode desvendar a constituição do todo através de aproximações sucessivas, sem a pretensão de esgotar a complexidade e dinamicidade do real” (BOURGUIGNON, 2006, p. 45).

Para Marconi e Lakatos, é o método “que penetra o mundo dos fenômenos através de sua ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade” (2013, p. 88).

Segundo Bourguignon (2006), o método dialético possibilita investigar o fenômeno a partir da perspectiva das categorias centrais da historicidade, totalidade e contradição, as quais devem ser tratadas de forma articulada dentro do processo de investigação.

Foi a partir do método dialético que Marx fez sua problematização, imerso na história das condições de produção. Marx não inventou o trabalho, mas o apreendeu como totalidade histórica, como central da mediação homem/natureza. A totalidade possibilita, assim, identificar e reconhecer as determinações constitutivas dos fenômenos sociais, ultrapassando a aparência dos fenômenos. A historicidade, por sua vez, demarca o reconhecimento da história como um processo e não uma sucessão de fatos. Ademais, o método expressa um movimento da realidade, a contradição. A contradição está na realidade e se expressa de várias formas, como na relação subordinada do capital x trabalho.

Na dialética, Chauí completa que é a única maneira pela qual se pode alcançar a realidade e a verdade como movimento interno da contradição, “é o que movimenta e transforma o sujeito, fazendo-o síntese ativa de todos os predicados postos e negados por ele” (1995, p. 203).

Portanto, o método dialético será preconizado nesta pesquisa, para sustentar nossa compreensão da Política de Assistência Social, no seu real significado na sociedade capitalista, em uma perspectiva que a situa como processo contraditório, determinado pelo conflito capital x trabalho.

Para seguir o movimento dialético, este estudo demandou, enquanto desenho metodológico, uma pesquisa qualitativa (quanto à natureza da pesquisa), descritiva (quanto aos objetivos da pesquisa) e de campo (quanto ao objeto), conforme a divisão ensinada por Gil (2002).

É válido ressaltar que a pesquisa é permeada pela fase exploratória, feita por meio de revisão bibliográfica, e uso de fontes documentais para aproximação do

objeto. Assim, em todo o processo de construção, preocupou-se em realizar a aproximação com autores, legislações e documentos que apresentem a Política de Assistência Social. Nas fontes documentais, também utilizamos materiais que remetem ao município de Maringá, de modo geral, e à Política de Assistência Social Municipal.

Por exemplo, na revisão bibliográfica, para o compositório das temáticas trabalhadas, utilizamos diversos autores, dentre os quais destacamos: Lenin (1983), Boschetti (2016), Behring e Boschetti (2011), Raichelis (1998), Couto, Yazbek e Raichelis (2017), Koga (2003) e Bovolenta (2017), por exemplo.

Nas fontes documentais foram identificadas e mobilizadas fontes de documentos, normativas e legislações de abrangência:

- A) Nacional: Constituição da República Federativa do Brasil/1988, Política Nacional de Assistência Social de 2004; Lei Orgânica da Assistência Social; Norma Operacional Básica – Recursos Humanos/Sistema Único de Assistência Social; Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais; Lei do Sistema Único de Assistência Social (Lei n.º 12.435, de 2011); Resolução 212/2006 do CNAS quanto ao Decreto 6.307/2007.
- B) Estadual: Decreto Estadual do Paraná n.º 4.570 DE 04/05/2020 sobre o Cartão Comida Boa.
- C) Municipal (Maringá-PR): Revista Maringá Ilustrada e Jornal de Maringá, do acervo Maringá Histórica; Diagnóstico Social de Maringá; Plano Municipal de Assistência Social de Maringá 2018-2021; Lei Municipal Complementar n.º 509/2003; Lei Municipal n.º 627/1968; Plano Municipal de Assistência Social; Resolução n.º 19 de 2016 do Conselho Municipal de Assistência Social de Maringá, sobre a regulamentação dos Benefícios Eventuais; Lei Municipal n.º 9.579/2013, sobre o Benefício Eventual Aluguel Social; Projeto de Lei n.º 14925/2018.

Destaque-se, ainda, que, na fase exploratória, previu-se a possibilidade de serem solicitados documentos/planilhas à Secretaria Municipal de Assistência Social – SASC sobre dados quantitativos do trabalho relacionado ao cartão alimentação e condições territoriais, além de buscas em *sites* oficiais sobre a Assistência Social Municipal e índices sobre Maringá-PR.

Adiante, sobre a pesquisa qualitativa, baseamo-nos nos ensinamentos de Chizzotti e Minayo. Para Chizzoti (1995, p.79), a pesquisa qualitativa “parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito”. Assim, a pesquisa qualitativa requer a interação entre o pesquisador e os sujeitos pesquisados, uma vez que a relação destes com o objeto está repleta de significados.

Minayo, por sua vez, entende que:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO, 1994, p. 21)

Assim, escolheu-se a pesquisa qualitativa, porque acreditamos que essa é a melhor forma de alcançar respostas ao problema pesquisado, pois a sua natureza está no campo dos significados e não da quantificação.

A pesquisa também é descritiva em relação aos objetivos. De acordo com Gil (2002, p. 42), pesquisas descritivas “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”. O autor também pondera que são inúmeros os estudos realizados pela pesquisa descritiva, como estudar o nível de atendimento dos órgãos públicos a uma comunidade e levantar opiniões e atitudes de uma população. Portanto, para percorrer o objetivo aqui almejado, consideramos necessário levantar opiniões das pessoas envolvidas na operacionalização do cartão alimentação, especificamente, os profissionais do SUAS, de nível superior, lotados nos diferentes CRAS de Maringá e responsáveis pela avaliação e liberação do benefício eventual cartão alimentação.

Enquanto última classificação, a pesquisa também é de campo. O trabalho de campo é uma fase central para o conhecimento da realidade, razão que Lévy-Strauss (1975 *apud* MINAYO, 1994) denomina de “ama de leite” de toda a pesquisa social. Nessa fase, poderemos combinar o aporte teórico com os instrumentos de coletas de dados.

A intenção inicial era a de envolver três grupos de sujeitos que consideramos possuir vinculação direta com o cartão alimentação, sendo eles, os usuários(as) dos

benefícios eventuais, os profissionais responsáveis em liberá-los e a Gerente de Proteção Social Básica. As técnicas escolhidas para a coleta de dados foram: grupo focal com usuários do cartão alimentação, entrevista grupal com os técnicos e uma entrevista individual com a gerente de Proteção Social Básica – PSB.

Ainda, como o espaço da pesquisa se refere à Secretaria de Assistência Social e Cidadania de Maringá-PR, pedimos, em junho de 2020, a autorização expressa para a realização de pesquisa, deferida apenas no mês subsequente pelo então Secretário Municipal.

Enquanto aguardávamos a carta de anuência, realizou-se, no dia 17/07/2020, um contato presencial com a então gerente da PSB, que se dispôs a fornecer os dados necessários para a pesquisa e responder a entrevista. Contudo, em razão de ter assumido a função em maio de 2020, os CRAS e a gestão dos benefícios eventuais passaram a vivenciar um período excepcional, especialmente, com a criação do auxílio emergencial na pandemia de covid-19<sup>1</sup>, foi mencionada a possibilidade de realizar entrevista com a Gerente da PSB anterior. No contato efetuado, a ex-gerente usou do seu direito de se reservar e não responder a pesquisa.

A banca de qualificação ocorreu em agosto de 2020. As atividades planejadas quanto à coleta de dados até aquele prazo não foram possíveis de ser realizadas, haja visto as restrições regulamentadas em vários Decretos Municipais sobre o momento excepcional de pandemia, como a suspensão de grupos socioassistenciais e reuniões, seguida da reorganização de fluxos; somada à alternativa do teletrabalho aos servidores públicos em situação de risco, no caso, a pesquisadora como gestante.

Daí que, como já adiantamos, a metodologia sofreu revisões e alterações, inclusive, após a qualificação. Por fim, considerando as condições e possibilidades existentes, optamos por realizar a pesquisa de campo apenas com os profissionais que avaliam e liberam o cartão alimentação dos diferentes CRAS existentes em Maringá, por meio de coleta de dados via questionário on-line.

O convite para a participação da pesquisa foi feito para os(as) assistentes sociais e estendido aos outros técnicos de nível superior que quiseram participar e

---

<sup>1</sup> Regido pela Portaria da SASC 13/2020, subdividindo-se nos benefícios de cartão alimentação e cesta básica.

declararam-se participantes das ações de avaliação e liberação do benefício eventual cartão alimentação.

O questionário foi realizado na plataforma Google Formulários e a primeira questão trouxe o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE. Após o termo, seguiram-se o total de 28 (vinte oito) perguntas, contando, inclusive, com as relacionadas ao perfil dos participantes.

O *link* do questionário e o pedido de participação foram enviados via grupo de WhatsApp, composto por 36 técnicos dos diferentes CRAS de Maringá, em 24/03/2021, e via e-mail oficial de trabalho a todos os CRAS, em 29/03/2021.

Tivemos 07 (sete) respondentes do questionário e, além destes, duas outras profissionais auxiliaram de modo diverso, não responderam ao instrumental, mas contribuíram com o histórico do cartão alimentação, uma respondendo via áudio no *WhatsApp* e outra fornecendo um artigo escrito, não publicado, sobre o assunto, sendo autorizado por ambas o uso desses materiais.

Em relação à análise dos dados, será feita com tratamento estatístico para os dados quantitativos e, para os resultados obtidos por meio dos instrumentos de pesquisa destinados aos profissionais, será utilizada a técnica de Análise de Conteúdo, conforme os ensinamentos de Rudio (1986).

A coleta de dados, conforme o autor, é uma etapa na qual o pesquisador precisa classificar, codificar e tabular os dados coletados, baseando-se na fidedignidade e abstração, de maneira que a análise de conteúdo evidencie o real e verdadeiro movimento do objeto, perpassando pelas categorias: singular, particular, universal. Portanto, nessa etapa, buscar-se-á compreender criticamente as questões indicadas no questionário, na perspectiva de desvelar o objeto pesquisado.

Para prosseguirmos com o desenvolvimento do relatório, observamos desde logo que, embora reconheçamos os avanços, não podemos perder de vista que os benefícios eventuais, quando não compreendidos na lógica de direito socioassistencial, resgata a perversidade da herança do assistencialismo, ou seja, tratando o direito como mérito, benesse, favor e, conseqüentemente, não reconhece o indivíduo como sujeito de direitos, mas como um culpado de sua situação, retirando-se da análise a condição de exploração de classe trabalhadora e a desigualdade à qual se submete.

Esta dissertação está distribuída em quatro capítulos, sendo este o primeiro. O segundo apresentará a Política de Assistência Social enquanto política social integrante do Sistema de Proteção Social ofertada pelo Estado brasileiro. Assim, percorreremos sobre a concepção de Estado capitalista a partir da introdução de diferentes linhas teóricas no âmbito da concepção marxista; sobre como esse Estado se apresenta no caso brasileiro e sustenta o sistema de proteção social; seguiremos com a Política de Assistência Social enquanto partícipe da seguridade social, bem como sobre o sistema criado para organizar essa política em nível nacional, o Sistema Único de Assistência Social, dividido em Proteção Social Básica e Especial. Ainda no primeiro capítulo, trataremos dos benefícios eventuais vinculados à assistência social.

No terceiro capítulo, falaremos da oferta dos benefícios eventuais pelo município de Maringá, iniciando com a caracterização da cidade, seguida da gestão municipal da política pública de Assistência Social que, atualmente está a encargo da Secretaria de Assistência Social – SAS. Dentro dessa gestão, o enfoque estará nos CRAS, pertencente à proteção social básica e onde se operacionalizam os benefícios eventuais. Sobre os últimos, falaremos da legislação, gestão e cobertura, com enfoque no cartão alimentação, cuja oferta é prevista nas situações de vulnerabilidade temporária.

No quarto e último capítulo, apresentaremos a pesquisa de campo com a análise dos dados obtidos quanto aos tensionamentos do benefício eventual modalidade cartão alimentação, no que tange o direito à proteção social. Os tensionamentos estarão considerados face à Regulamentação dos Municípios de Benefícios Eventuais e às conjunturas social, econômica e política.

## 2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ÂMBITO DA PROTEÇÃO SOCIAL DO ESTADO BRASILEIRO

Neste tópico, percorreremos a apresentação da Política de Assistência Social enquanto política social partícipe do Sistema de Proteção Social ofertada pelo Estado brasileiro. A ênfase do período em estudo será a partir da *Constituinte de 1988*, quando a assistência social passa a ter *status* de direito. Partiremos, inicialmente, com o exercício de analisar a concepção de Estado capitalista a partir da introdução de diferentes linhas teóricas no âmbito da concepção marxista, perpassando, por exemplo, Engels e Lenin, até a vertente Gramsciana (a qual adotamos no estudo, haja vista seu conteúdo que possibilita a leitura de política social transformadora). Da análise do Estado capitalista, também indicaremos como se apresenta no caso brasileiro e, sequencialmente, como esse Estado sustenta o sistema de proteção social em nosso país.

Por conseguinte, situaremos a assistência social como política social pertencente ao tripé da seguridade social. Igualmente, apresentaremos o tema política social e gestão, a fim de compreender a Política de Assistência Social e o sistema brasileiro criado para nortear e gerir essa política, o SUAS.

### 2.1 O ESTADO CAPITALISTA / SOCIAL DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Para Gruppi (1996), com a concepção marxista, origina-se uma visão crítica do Estado, crítica da concepção burguesa deste e, conseqüentemente, da democracia burguesa e do liberalismo. O autor define o Estado enquanto um poder político exercido sobre um território ou um povo, a maior organização política já conhecida pela humanidade, e completa, salientando somente ser possível construir uma visão científica de Estado quando se toma consciência do conteúdo de classe que o constitui.

E a burguesia não pode fazer isso, pois significaria denunciar que o Estado burguês – mesmo em sua forma mais democrática – é na verdade a dominação de uma minoria contra a maioria; seria admitir que essa

liberdade não é a liberdade para todos; que essa igualdade é puramente formal [...]. Eis porque a concepção de Estado da burguesia está condenada a ficar numa visão ideológica (GRUPPI, 1996, p. 25).

Já Sweezy (1983), discutindo acerca da origem do Estado, com base nos escritos de Marx e Engels, indica que é produto de uma longa e árdua luta, na qual a classe ocupante de posições-chave no processo de produção da época predomina sobre os outros e modela o Estado conforme seus interesses, o que dificilmente poderia ter ocorrido de outra forma.

Engels, na obra<sup>2</sup> na qual teoriza a respeito do Estado, aponta que este não é um poder imposto à sociedade de fora pra dentro, nem pode ser entendido segundo a realidade da ideia moral ou pela imagem e realidade da razão, conforme já havia afirmado Hegel, teórico refutado não somente por Engels, mas também por Marx. Assim, o Estado se mostra enquanto fruto da sociedade, conforme esta chega a um determinado grau de desenvolvimento, sendo a confissão de que tal sociedade chegou a um grau irreversível de contradição consigo mesma, vendo-se dividida por antagonismos impossíveis de conciliar. Dessa forma, para Engels:

para que estes antagonismos entre classes com distintos interesses econômicos não entrem em um conflito que os consuma e os devore, se faz necessário um poder que se sobressaia à sociedade, que fique aparentemente acima desta, a fim de “amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (ENGELS, 2002, p. 175).

Para Lênin<sup>3</sup>, o Estado assume particular importância do ponto de vista teórico e político prático. O filósofo indica que a guerra imperialista foi responsável em acelerar e avivar “ao mais alto grau o processo de transformação do capitalismo monopolizador em capitalismo monopolizador de Estado” (LÊNIN, 1983, p. 5). Nessa vertente teórica, portanto, temos a concepção do Estado como um “produto e a manifestação do antagonismo inconciliável de classes” (LÊNIN, 1983, p. 6):

---

<sup>2</sup> *A origem da família, da propriedade privada e do Estado.*

<sup>3</sup> Lênin, sobre a origem do Estado, em conferência realizada no ano de 1919 aos camaradas da Universidade de Sverdlov, na Rússia, aponta que, na vida de muitos povos primitivos, subsistem pegadas muito definidas daqueles tempos. Na consulta a qualquer obra sobre a cultura primitiva, topam-se descrições, indicações e reminiscências mais ou menos precisas do fato de que houve uma época mais ou menos similar a um comunismo primitivo, em que ainda não existia a divisão da sociedade em escravistas e escravos. Naquela altura, não havia Estado, não havia aparelho especial nenhum para o emprego sistemático da força e a submissão do povo pela força. Esse aparelho é o que se chama Estado (LÊNIN, 2000, on-line).

O Estado não é, de forma alguma, uma força imposta, do exterior, à sociedade. [...]. É um produto da sociedade numa certa fase do seu desenvolvimento. É a confissão de que essa sociedade se embaraçou numa insolúvel contradição interna, se dividiu em antagonismos inconciliáveis de que não pode desvencilhar-se. Mas, para que essas classes antagônicas, com interesses econômicos contrários, não se entredevorassem e não devorassem a sociedade numa luta estéril, sentiu-se a necessidade de uma força que se colocasse aparentemente acima da sociedade, com o fim de atenuar o conflito nos limites da "ordem". Essa força, que sai da sociedade, ficando, porém, por cima dela e dela se afastando cada vez mais, é o Estado (ENGELS *apud* LÊNIN, 1983, p. 6).

Os interesses econômicos contrários das classes sociais fizeram criar o Estado que, por sua vez, é o garantidor do predomínio das relações de produção capitalista. Em outras palavras, a formatação do Estado decorre do modo de produção capitalista:

O conjunto dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta a superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e espiritual em geral (MARX, 1982, p. 301).

O Estado é uma criação nascida para refrear os conflitos de classes, colocando-se como representante da classe mais poderosa, que também é política e economicamente dominante. Assim, se de um lado representa os interesses da classe dominante, de outro funciona como instrumento de exploração do trabalho da classe oprimida, a trabalhadora.

Como não conseguimos atingir a Revolução tal qual Marx e Engels defendiam, no sentido de caminharmos para o socialismo, transitarmos para o comunismo, a partir da substituição do Estado burguês para o Estado proletário e, posteriormente, quebrando-o, continuamos a manter o modo de produção capitalista, sustentado por um Estado essencialmente burguês, mas com algumas nuances no trato da exploração à classe oprimida, trabalhadora, a partir de um discurso de um Estado que compartilha o poder e confere garantias e direitos.

Ainda sobre as concepções de Estado, notadamente está a de Gramsci, que formula o conceito de Estado ampliado e refunda o conceito de sociedade civil:

O conceito de Estado ampliado em Gramsci procura dar conta teoricamente de um contexto em que havia uma crescente participação das massas na esfera política, resultando no que Coutinho (1994:52) chamou de socialização da política, que se expressa na conquista do sufrágio universal, na criação de grandes partidos de massa, na ação

efetiva de numerosos e potentes sindicatos profissionais e de classe (CORREIA, 2004, p. 163).

Gramsci não rompe com a concepção marxista, mas considera as novas configurações do capitalismo haja vista o contexto histórico por ele vivenciado. Assim, concebe o Estado ampliado que abrange, além da sociedade política, a sociedade civil, para manter a hegemonia de uma determinada classe sobre a outra. Nessa concepção, no entanto, é preciso ponderar que, no âmbito da sociedade civil, estão presentes interesses que não são homogêneos, mas permeados por interesses de classes (dominantes e subalternas). Essa dimensão de classe social difere da concepção de sociedade civil liberal gramsciana (CORREIA, 2004).

O Estado em Gramsci é ampliado por incorporar, além da sociedade política, a sociedade civil com seus aparelhos de hegemonia que mantêm o consenso. Assim, para manter o consenso, o Estado incorpora demandas das classes subalternas. No Estado ampliado, essas buscam ganhar espaços na sociedade civil na tentativa de criar uma contra-hegemonia através da “guerra de posições” (CORREIA, 2004, p. 164).

Gramsci denomina a sociedade civil como um extenso e complexo espaço público não estatal, local onde se estabelecem as iniciativas dos sujeitos que, por meio de sua cultura, valores ético-políticos e dinâmicas associativas, formam variáveis das identidades coletivas. É lugar “de grande importância política onde as classes subalternas são chamadas a desenvolver suas convicções e a lutar para um novo projeto hegemônico enraizado na gestão democrática e popular do poder” (SEMERARO, 1999, p. 70).

Nos termos de Correia (2004), enquanto Marx considera sociedade civil uma estrutura ou infraestrutura, base econômica em que estão as relações de produção e corresponde a uma forma de existência do Estado, Gramsci fala que a sociedade civil pertence a superestrutura, um lugar de formação do poder ideológico, distinto do poder político, integrando uma noção ampliada de Estado.

A superestrutura, em Gramsci, compõe-se da sociedade civil e da sociedade política que, aliada à sociedade econômica – a estrutura – representam esferas constituintes da realidade social e dialeticamente articuladas (CORREIA, 2004).

Questionar todas estas esferas, ou seja, ultrapassando a problematização apenas da esfera econômica, possibilita a leitura e a gestão de uma política social transformadora, ou seja, permite mudanças “de dentro” do próprio Estado.

Adiante, trazendo para o caso brasileiro, o Estado capitalista, além do nome, tem sobrenome: Democrático de Direito. A referência está na própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, doravante denominada Constituição: “Art. 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]” (BRASIL, 1988). A sua instituição, conforme o citado diploma legal, é destinada a:

[...] assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias [...] (BRASIL, 1988)

O Estado democrático pressupõe uma organização em que o controle político é exercido pelo povo. O princípio democrático está consagrado no parágrafo único do artigo 1.º da Constituição: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

No meio jurídico, Moraes afirma que “o princípio democrático exprime fundamentalmente a exigência da integral participação de todos e de cada uma das pessoas na vida política do país, a fim de garantir o respeito à soberania popular” (CANOTILHO; GOMES, 1991; CAETANO, 1987 *apud* MORAES, 2008, p. 6).

Essa democracia que qualifica o Estado capitalista é um valor estranho ao universo marxista ortodoxo. A afirmação está baseada na contraposição de Lênin à Kautsky, em *Democracia Burguesa e Democracia Proletária*, escrito originalmente em 1918:

A não ser para zombar do senso comum e da história, é claro que não se pode falar de “democracia pura” enquanto existirem *classes* diferentes, pode-se falar apenas de democracia *de classe*. (Digamos entre parênteses que “democracia pura” é não só uma frase *de ignorante*, que revela a incompreensão tanto da luta de classes como da essência do Estado, mas também uma frase triplamente vazia, pois na sociedade comunista a democracia, modificando-se e tornando-se um hábito, *extingui-se-á*, mas nunca será democracia “pura”.) A “democracia pura” é uma frase mentirosa de liberal que procura enganar os operários. A história conhece a democracia burguesa, que vem substituir o feudalismo, e a democracia proletária, que vem substituir a burguesa (LENIN, 2020, on-line).

Lênin, portanto, propõe que a “democracia pura” é uma visão liberal, em que o Estado burguês se apropria para avançar seus ataques à classe operária. Julgamos importante ter trazido a concepção legal e a crítica marxista sobre a democracia para quando discutirmos, neste trabalho, os mecanismos de controle e participação social na assistência social, pois é uma forma em que o valor democrático se espalha na gestão das políticas sociais.

Retomando a aceção jurídica, Moraes (2008) também indica que o Estado Democrático, em conjunto com o Estado de Direito (Estado Democrático de Direito), caracteriza o Estado Constitucional, segundo o qual introduz o constitucionalismo como garantia de legitimação e limitação do poder. O autor indica que o constitucionalismo escrito surge com o Estado, também com a função de racionalização e humanização. Trata-se do Estado de Direito, consagrado com o constitucionalismo liberal do século XIX.

A necessidade de *racionalização* e *humanização* faz com que os textos escritos exijam que todo o âmbito estatal esteja presidido por normas jurídicas, que o poder estatal e a atividade por ele desenvolvida se ajustem ao que é determinado pelas previsões legais, ou seja, a submissão de todos aos Estado de Direito, como salientado por Maurice Hariou (MORAES, 2008, p. 3).

O Estado de Direito adiciona a qualificadora “social” em sua composição, especialmente, a partir da Constituição de Weimar de 1919, da Alemanha, que

[...] serviu de modelo para inúmeras outras constituições do primeiro pós-guerra e, apesar de ser tecnicamente uma constituição consagradora de uma democracia liberal, houve a crescente constitucionalização do Estado Social de Direito, com a consagração em seu texto dos direitos sociais e a previsão de aplicação e realização por parte das instituições encarregadas dessa missão. A constitucionalização do Estado Social consubstanciou-se na importante intenção de converter em direito positivo várias aspirações sociais, elevadas à categoria de princípios constitucionais protegidos pelas garantias do Estado de Direito (MORAES, 2008, p. 4)

Ocorre que, embora o Estado Social de Direito pressuponha positivar as aspirações sociais, ainda assim persiste sua natureza capitalista, pois também foi e é forjado no processo histórico e social como um elemento para reprodução do capital. Yamamoto lembra que:

foram as lutas sociais que romperam o domínio do privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a *questão social*<sup>4</sup> para a esfera pública. Os conflitos sociais passam a exigir a interferência do Estado no reconhecimento e na legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos, consubstanciados nas políticas e serviços sociais (IAMAMOTO, 2015, p.160).

A situação de exploração e de dominação gera revolta à classe trabalhadora. A tensão criada exige respostas do Estado para atender minimamente as necessidades dessa classe. O Estado assim o faz, mas porque, contraditoriamente, atende ao interesse dominante de continuar a perpetuar o modo de produção capitalista. Afirmamos, por isso, que o Estado de Direito é uma concepção liberal que só reforça o antagonismo das classes e a dominação burguesa. Em outras palavras, a manutenção da ordem de poder se sobressai justamente porque, ao mesmo tempo que atua na proteção dos interesses do capital, o Estado também atende às necessidades da classe trabalhadora, pois está imerso em relações contraditórias.

Boschetti, nos termos de Mandel (1982), diz que o Estado social capitalista representa o Estado que assume, no capitalismo tardio, “importante papel na regulação das relações econômicas e sociais, tendo por base a constituição de um sistema de proteção social de natureza capitalista, assentado em políticas sociais” (BOSCHETTI, 2016, p. 28).

O Estado social capitalista, ao instituir a seguridade social, considerada por ele uma “propriedade social”, teria encontrado uma “pedra filosofal” que, ao mesmo tempo, guardou o caráter privado dos meios de produção e garantiu a segurança social dos não proprietários. Desse modo, os seguros sociais, materializados na seguridade social, revelaram-se como resposta “adequada” ao capitalismo, no sentido de não colocarem em xeque a propriedade privada e, ao mesmo tempo, garantirem a reprodução da força de trabalho (BOSCHETTI, 2016, p. 105).

Reconhecer direitos sociais no Estado social não é o mesmo que dizer que esse Estado gera a igualdade social no capitalismo. É o que Boschetti (2016)

---

<sup>4</sup> Nos termos de Iamamoto (2015, p. 160), *questão social* expressa: “desigualdades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por disparidades nas relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando-se em causa amplos segmentos da sociedade civil no acesso aos bens da civilização. Dispondo de uma dimensão estrutural, ela atinge visceralmente a vida dos sujeitos numa ‘luta aberta e surda pela cidadania’ (Ianni, 1992), no embate pelo respeito aos direitos civis, sociais e políticos e aos direitos humanos. Esse processo é denso de *conformismos e rebeldias*, expressando a consciência e a luta pelo reconhecimento dos direitos de cada um e de todos os indivíduos sociais”.

assevera, ao destacar ser necessário atribuir ao Estado capitalista suas determinações objetivas, sem mistificações, o que significa mostrar que a incorporação de feições sociais pelo Estado não retira dele sua natureza essencialmente capitalista.

[...] o fato de assumir uma “feição” social por meio de direitos implementados pelas políticas sociais não retira do Estado sua natureza capitalista, nem faz dele uma instância neutra de produção de bem-estar (BOSCHETTI, 2016, p. 24).

O Estado Social pode até aspirar a cidadania, mas é sobretudo uma cidadania burguesa, pois continua a subordinar a classe trabalhadora à lógica do capital.

A relação entre Estado, direitos e política social que estrutura o Estado social capitalista pode assegurar uma determinada forma de cidadania, qual seja, a cidadania burguesa. Uma cidadania que, ao conjugar direitos resultantes da luta de classes, possibilitou o alcance da emancipação política e, por vezes, é superestimada como possibilidade de materialização da emancipação humana (BOSCHETTI, 2016, p. 44-45).

Em tese, a existência do Estado Social de Direito possibilita que indivíduos tenham garantidos direitos fundamentais, sociais e humanos; e permite ao Estado fazer a gestão social com base na legalidade. Daí que a relação entre indivíduo e Estado é via norma jurídica. Esse Estado pode ensejar uma emancipação política, mas a humana, conforme preconizada por Marx, só seria possível de ser vislumbrada com a eliminação do Estado.

De que forma podemos pensar a subordinação da classe trabalhadora à ordem do capital? Aqui podemos refletir sobre a própria produção de trabalhadores “livres” que é funcional à reprodução ampliada do capital e faz manter essa classe subordinada ao modo de produção capitalista. A título exemplificativo, pensemos no papel das massas trabalhadoras sem emprego que “contribuem, contra a sua vontade, para reduzir o valor dos salários daqueles que conservaram seus empregos” (FONTES, 2018, p. 25) e se constituem em “uma reserva para momentos de expansão do capital e de implementação de novos setores, que abocanham atividades convertidas em formas de exploração capitalista” (FONTES, 2018, p. 25).

Ainda sobre o mundo do trabalho, além das ditas categorias de trabalhadores desocupados e subocupados, tem se falado, nos tempos atuais, do surgimento de uma nova categoria, os chamados desalentados, que desistiram de procurar

trabalho. E como a proteção do Estado está se adaptando a essas transformações? O que temos acompanhado é o afrouxamento dos direitos trabalhistas sob um discurso que visa dar oportunidade àqueles que assim o desejarem. Outros ataques aos direitos sociais se expressam no campo da previdência social e no aparelho administrativo do Estado. No caso desse último, eis o persistente discurso do neoliberalismo de que a máquina administrativa está quebrada, devido aos altos gastos com o funcionalismo público. Em termos fáticos, destaque-se notícia reproduzida no G1 Economia, em 07/02/2020, sobre declaração do Ministro da economia, Paulo Guedes, feita durante palestra na Escola Brasileira de Economia e Finanças da Fundação Getúlio Vargas (FGV EPGE), no encerramento de um seminário sobre o Pacto Federativo:

O ministro da Economia, Paulo Guedes, comparou funcionários públicos a "parasitas" ao comentar, nesta sexta-feira (7), as reformas administrativas pretendidas pelo governo federal. Segundo ele, as propostas referentes ao tema serão enviadas ao Congresso na próxima semana.

Guedes criticou o reajuste anual dos salários dos servidores que, segundo ele, já têm como privilégio a estabilidade no emprego e "aposentadoria generosa". O ministro argumentou que a máquina pública, nas três esferas de governo, não se sustenta financeiramente por questões fiscais e, por isso, a carreira do funcionalismo precisa ser revista (G1 ECONOMIA, 2020, on-line).

A concepção aqui apresentada de Estado capitalista / Social Democrático de Direito no Brasil, que afrouxa os direitos dos trabalhadores e discursa por um enxugamento da máquina administrativa, dá-nos pistas sobre a construção e os rumos da política social no Estado Brasileiro, discussão que faremos a seguir.

## 2.2 POLÍTICA SOCIAL E O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

Para compreender política social e o sistema de proteção social no Estado brasileiro, vamos percorrer o texto, situando-os, principalmente, no processo histórico permeado pelas conquistas dos trabalhadores no terreno da luta de classes e pela resposta estratégica do Estado no atendimento a interesses antagônicos das classes sociais, na perspectiva de manter o modo de produção capitalista. Trazendo para o Brasil, apontaremos como eles têm se desdobrado no

contexto de uma Constituição Cidadã com a posterior instauração do neoliberalismo.

É no último quarto do século XIX que acontece a passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista. Nesse período de transição, o capitalismo experimenta profundas mudanças em seu ordenamento, ao passo que o Estado Burguês cria as Políticas Sociais no enfrentamento das expressões da questão social. Estamos falando de um Estado que antes não interferia na economia e tratava as desigualdades sociais na base da repressão e da caridade, e, agora, na ordem monopólica, passa a ser o representante da burguesia, dando-lhe sustentação e criando estratégias de atuação frente ao cenário de exploração desta em relação ao trabalho e resistência do proletariado. Surgem, de forma acirrada, as políticas sociais enquanto estratégia do Estado para atender os diferentes interesses das classes sociais, funcionando como o comitê executivo da burguesia e legitimando-se politicamente ao incorporar outros protagonistas sociopolíticos (NETTO, 1992).

Behring e Boschetti (2011), ao discorrerem sobre a origem das políticas sociais, afirmam não haver precisão de um período específico de seu surgimento, mas que sua generalização se situa na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, especialmente, em sua fase tardia, após a II Guerra Mundial. Para as autoras, as políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são:

desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 51).

Evidencia-se, então, que a intervenção do Estado e as políticas sociais são funcionais tanto ao capital quanto aos interesses da classe trabalhadora:

No marco do capitalismo monopolista, as políticas sociais, a partir de seu objetivo imediato de garantir a reprodução da força de trabalho, atuam em determinadas expressões da questão social como forma de construir uma base ampla da legitimidade e consenso social, através do atendimento concreto de demandas e necessidades de classe trabalhadora. No entanto, elas se encontram intrinsecamente relacionadas às políticas econômicas como estratégia de intervenção do Estado, visando a realização da lógica monopólica de maximização de lucros pelo controle dos mercados. A forma e o conteúdo das políticas econômicas e sociais, por conseguinte, dependerão dos processos de lutas sociais concretas que produzirão a morfologia do Estado interventor e de sua política social, num

determinado contexto histórico (NETTO, 1992 *apud* SOUZA FILHO, 2011, p. 6).

Nas referências de Netto (1992), Boschetti e Behring (2011), e Iamamoto (2015), no tópico anterior, falou-se em questão social, que assume intrínseca relação com política social.

Sobre o assunto, é válido ponderar que, no período marcado pelo liberalismo (entre meados do século XIX até a terceira década do século XX), em que vigiam os princípios da intervenção mínima do Estado sobre o mercado e do individualismo, a questão social foi tratada de modo repressivo. Com o enfraquecimento das bases materiais e subjetivas do modelo então vigente, especialmente, a partir da crise de 1929-1932, conhecida como a Grande Depressão, houve inflexão na atitude da burguesia e implicações para a consolidação da política social nos países capitalistas da Europa Ocidental. Iniciava-se o período denominado de capitalismo tardio, com a experiência do Welfare State, pelo pleno emprego keynesiano-fordista e com o desenho social democrata das políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Os acontecimentos mundiais das três primeiras décadas do século XX, e mais ainda após a Grande Depressão, impactaram a economia e a política brasileiras com intensas repercussões para as classes sociais, o Estado e as respostas à questão social (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Trata-se dos anos de 1930, em que o país experimentou decisivas mudanças no seu curso histórico, notadamente pelo ingresso nos novos tempos da indústria devido à regulação estatal. Contudo, a modernização do Estado brasileiro ocorreu por processos conservadores e não por processos decisórios democráticos:

Os anos 30 são emblemáticos na história brasileira. Neles, a industrialização irá ganhar impulso não graças à organização em nível superior da sociedade civil, ou à virulência dos conflitos urbanos, nem à autonomização política de uma classe burguesa industrial, mas sim graças à regulação estatal e ao impacto da nova situação econômica mundial. Será de fato o Estado – alargado, adequadamente aparelhado e imbuído de novas funções – que aproveitará a conjuntura aberta com a crise de 29 para dirigir a modernização e organizar a sociedade civil, bloqueando sua livre manifestação e apropriando-se do que havia de mais dinâmico nela; um Estado não apenas garantidor da ordem capitalista, mas ativo e empreendedor, posto que participe direto do próprio sistema de produção e acumulação (NOGUEIRA, 2004, p. 35-36).

Entendendo que as crises no modo de produção capitalistas são cíclicas, a

fase expansiva do capitalismo tardio também se esgotou. A recessão ocorreu na década de 1970 e trouxe, novamente, mudanças na atuação do Estado e no campo das políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). É o período marcado pela globalização, mundialização e reestruturação produtiva do capital (IAMAMOTO, 2015). Como vimos em Behring e Boschetti, assim como as políticas sociais, a proteção social se refere à resposta estatal frente às expressões da questão social.

A concepção de proteção social conecta-se ao modo de produção capitalista a nível global – embora a oferta não tenha sido igual em todos os países – e está relacionada a um conjunto de ações do Estado para enfrentar situações de risco social. Para alguns países, a proteção social se encaminhou na lógica do seguro social – destinada aos trabalhadores no caso de incapacidade laborativa – e, para outros, funcionou pela lógica do Estado de Bem-Estar Social ou Welfare State (sobre o qual discorreremos adiante).

Quem bem trabalha sobre o conceito de proteção social é Jaccoud (2009), segundo a qual indica que a ideia de instituir um sistema social público se refere ao século XIX, a partir da industrialização e da manifestação das vulnerabilidades e inseguranças sociais que se ampliavam com a expansão das relações de trabalho assalariadas.

Jaccoud refere proteção social como “um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais, visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais” (JACCOUD, 2009, p. 58).

Válido ponderar que, embora proteção social e políticas sociais sejam frequentemente utilizadas de modo conjugado, não apresentam o mesmo significado.

Cabe, por fim, lembrar que a proteção social, no conceito aqui apresentado, se distingue da definição de políticas sociais, podendo ser entendida como parte delas. Fazem parte de um conjunto de iniciativas públicas com o objetivo de realizar fora da esfera privada o acesso a bens, serviços e renda. Seus objetivos são amplos e complexos, podendo organizar-se não apenas para a cobertura de riscos sociais, mas também para a equalização de oportunidades, o enfrentamento das situações de destituição e pobreza, o combate às desigualdades sociais e a melhoria das condições sociais da população (JACCOUD, 2009, p. 60).

O sistema de proteção social no Estado social capitalista está “assentado em políticas sociais destinadas a assegurar trabalho, educação, saúde, previdência, habitação, transporte e assistência social (BOSCHETTI, 2016, p. 28).

Na história brasileira, a proteção social ou formas de amparo social, perpassaram desde a ajuda e a caridade até o estatuto dos direitos (BOVOLENTA, 2017). Bovolenta trabalha esse histórico, apresentando que a primeira forma é a ajuda esmolada, ainda no período colonial, e que se repete até agora. Essa forma de ajuda era feita inicialmente pelas Igreja Católica e Irmandades das Santas Casas de Misericórdia. Conta a autora que o reconhecimento e a expansão de um sistema de proteção social só foram evidenciados em nosso país com as leis de proteção ao trabalho, notadamente com a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) de 1943. Daí que a proteção social estatal brasileira se seguiu pela lógica do seguro social, recortando uma parcela da população, e quem demandasse algum tipo de amparo sem estar no mercado formal de trabalho, pôde contar com a Legião Brasileira de Assistência<sup>5</sup>, a qual, após o fim da guerra, tornou-se uma entidade que ajudava, de modo geral, as famílias carentes. Foi extinta em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, que, por sua vez, criou o Programa Comunidade Solidária.

A proteção social estatal no Brasil ganha novo escopo a partir da Constituinte de 1988. O ideário sociopolítico, nos ensinamentos de Braz (2008), era fecundo para instaurar um esboço de sistema de proteção social, haja vista seus elementos democratizadores.

Assim, tivemos a instauração da Seguridade Social para garantir direitos que vão além da lógica instituída no seguro social. A seguridade social está composta pelo tripé saúde, previdência e assistência social, e representa grande avanço na história de direitos do país.

Também ganha amplitude a discussão da temática política social no Brasil, principalmente, a partir da CF/1988, que consagra um novo ordenamento jurídico, pautado na democracia, em garantias fundamentais e em direitos sociais, tais como, educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados, conforme artigo 6.º da Constituição.

No final da década de 1980, estrutura-se no país um paradigma legal-institucional, via Constituição Federal, que delinea os fundamentos para a construção de um Estado de Bem-estar de cunho universalista e institucional, com fortes elementos democratizadores, viabilizador de direitos [...] (SOUZA FILHO, 2011, p. 162).

---

<sup>5</sup> LBA, criada em 1942 e com o objetivo inicial de atender as famílias dos soldados combatentes na Segunda Guerra Mundial.

Ocorre que entraves aconteceram para a plena efetivação do sistema de proteção social e das políticas sociais. Como dissemos, a nível global, mudanças para além do plano econômico estavam ocorrendo e o Estado Brasileiro não foi imune a elas. Na verdade, também sofreu inflexões, embora estivéssemos em um período de abertura política pela redemocratização e pela estruturação constitucional de direitos e políticas sociais.

É que, logo após a promulgação da CF/1988, o país sofreu o processo de ajuste estrutural da economia, com o neoliberalismo. Foi uma inflexão que impactou diretamente no papel a ser exercido pelo Estado na orientação da política social, vertendo-se para o desmonte de direitos sociais.

O ideário neoliberal que atravessou o país, segundo Almeida e Alencar (2011), preconiza a crise fiscal do Estado como elemento justificador da tendência de restrição e redução dos direitos sociais. A respeito da crise fiscal do Estado, abrem-se parênteses para falarmos que ela evidencia a “disputa entre recursos destinados à reprodução do capital e os fundos destinados à manutenção das políticas sociais” (MARTINELLO, 2012). A natureza contraditória das políticas sociais do Estado capitalista também revela a disputa do fundo público no contexto de luta de classes. O fundo público, por sua vez,

[...] se forma a partir da mais-valia socialmente produzida, diga-se, do trabalho excedente, que se reparte em juros, lucros e rendas da terra, sobre os quais incidirá a capacidade extrativa do Estado, a carga tributária, envolvendo todos os participantes do butim: o capital portador de juros, o capitalista funcionante/industrial, o capital comercial, os proprietários de terra. Lembrando que toda a riqueza provém da exploração da força de trabalho. Mas o fundo público também se compõe de trabalho necessário, e, diríamos, cada vez mais, com o advento do neoliberalismo e a ofensiva de contrarreformas tributárias por meio da expansão da tributação indireta, sobre o consumo, no mesmo passo em que diminui a tributação sobre as grandes fortunas e a propriedade (SALVADOR, 2010 *apud* BEHRING, 2018, p. 48)

Fundo público, para Behring (2018, p. 49), é “um compositório de mais-valia (trabalho excedente) e trabalho necessário (parte da remuneração dos trabalhadores para sua autorreprodução)”. A autora também destaca ser fundamental a compreensão da política social como função estatal e da disputa do fundo público, uma vez que a ênfase do fundo público

[...] hoje está na garantia das condições gerais de produção, na perspectiva de propiciar as condições de rotação e valorização do capital e assegurar a subsunção do trabalho ao capital em condições precárias, para a máxima exploração (BEHRING, 2018, p. 50).

Soares (2009) discute as políticas de ajuste neoliberal no Brasil e afirma que elas trouxeram implicações para além de mudanças econômicas. Explica que esse quadro social desencadeou um aumento na demanda por benefícios e serviços sociais, mas que a “proposta neoliberal é a de cortar ainda mais os gastos públicos, agravando a já iníqua situação de alocação para as políticas sociais” (SOARES, 2009, p. 71).

[...] “o país foi pego a meio caminho na sua tentativa tardia de montagem de um Estado de Bem-Estar Social” (SOARES, 2000:35), num processo que foi atropelado pelo ajuste neoliberal, alimentado pelo drama crônico brasileiro tão bem apanhado por Fernandes (1987), no qual a heteronomia e o conservantismo político se combinam para delinear um projeto antinacional, antidemocrático e antipopular por parte das classes dominantes, no qual a política social ocupa um lugar concretamente secundário, à revelia dos discursos “neo-sociais” e dos solidarismos declarados (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.159).

A ofensiva neoliberal trouxe ao país reestruturação no mercado de trabalho, desemprego e acirramento da desigualdade social, ou seja, aumento de demandas sociais. Mas a orientação neoliberal é por um Estado mínimo, desvinculando a responsabilidade estatal da prestação de direitos sociais, com medidas de transferência de responsabilidades. Esvazia-se o setor público, transferindo à família e aos órgãos da sociedade civil sem fins lucrativos a oferta da proteção social.

É um modelo de Estado mínimo que apela para a solidariedade através de diversos programas sociais que envolvem a comunidade solidária e onde a sociedade civil é chamada para assumir a responsabilidade de realizar serviços sociais atribuídos à ação do Poder Público e pelo Estado neoliberal desprezado, aumentando consideravelmente as atividades das organizações do terceiro setor, voltadas à produção de atividades tipicamente públicas e também privadas, sem possibilidade de transferência da lucratividade (AFFORNALLI, 2015, p. 45)

Nas palavras de Soares (2009, p. 79-80), temos “a renúncia explícita do Estado em assumir sua responsabilidade na prestação de serviços sociais (sobretudo saúde e educação) em bases universais”.

Buscando entender como o Estado tem administrado sua função de gestor em contexto de neoliberalismo que, com base no já estudados, temos clareza de

que este vincula política social à política econômica, passaremos ao próximo tópico, estudando as novas tendências na administração de políticas sociais no país.

### 2.2.1 Novas Tendências na Administração de Políticas Sociais no Brasil

Este tópico trará conteúdos sobre a relação do Estado na administração de políticas sociais, partindo-se do contexto de inflexões dos ajustes neoliberais em plena abertura política pela redemocratização e em novo ordenamento jurídico sustentado pela *Constituição Federal de 1988*. Assim, estudaremos as tendências na administração das políticas sociais, perpassando pelos assuntos: Estado gerencial, gestão social, descentralização e, por último, a participação social e a democratização da gestão.

#### 2.2.1.1 Estado gerencial

Para Bresser-Pereira (1998), a reforma gerencial da administração pública é uma resposta ao processo de globalização, que ameaça a reduzir a autonomia dos Estados na formulação e implementação de políticas, e à crise do Estado delineada nos anos de 1970, mas com plena definição na década de 1980.

O Estado gerencial, proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, preconiza a ideia do Estado menor, com características de descentralização e desconcentração, com foco no princípio da eficiência. Souza Filho (2011) indica que a proposta do gerencialismo não supera, tampouco suprime a burocracia, pelo contrário:

[...] indica a manutenção da burocracia através de um processo que combina “burocracia monocrática”, para os centros de decisão, com “flexibilização burocrática”, via descentralização, para a periferia da ordem administrativa, possibilitando a incorporação de traços patrimonialistas na gestão pública (SOUZA FILHO, 2011, p. 9).

Bresser-Pereira (1998) denominou primeira geração de reformas as ocorridas nos anos de 1980. Estas promoveram o ajuste estrutural macroeconômico, via medidas de ajuste fiscal, liberalização comercial, preços e

programas de privatização. O objetivo seria alcançar o Estado mínimo, de acordo com o ideário neoliberal. A segunda geração de reformas ocorreu na década subsequente e se apresentou pela reforma da administração pública, com objetivo principal de reconstruir o Estado, por meio da nova gestão pública, denominada Reforma Gerencial.

Behring e Boschetti (2011, p. 147) consideram que os anos de 1990 em diante “têm sido de contrarreforma do Estado e de obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas de 1988”. Em contexto de hegemonia neoliberal, as políticas sociais são transformadas em ações pontuais e compensatórias. As autoras denominam o trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais: privatização, focalização e descentralização.

De mesmo sentido, Almeida e Alencar indicam que novas relações são estabelecidas “entre o Estado e a parcela da sociedade civil no que diz respeito aos processos de oferta e gestão dos serviços sociais, assim como nas tendências à focalização, descentralização e privatização das políticas sociais” (ALMEIDA; ALENCAR, 2011, p. 129).

Nas políticas sociais, os impactos da reestruturação produtiva operam de forma bastante significativa. Os processos políticos e institucionais de gestão que são determinados opõem-se “às diretrizes e princípios legais que as orientam, produzindo um confronto explícito entre um ordenamento de tipo democrático e universalista e aqueles de caráter seletivo e mercantil-produtivista” (ALMEIDA; ALENCAR, 2011, p.130).

Destarte, é possível estabelecer a relação de que, no contexto do Estado gerencial, no qual se preconiza um Estado “menor”, as políticas sociais vão sendo reconfiguradas, perdendo a essência do aspecto democrático e universalista, e o Estado se desresponsabiliza da oferta de políticas por via da privatização.

#### 2.2.1.2 Gestão social

Nogueira (1999) reflete sobre desigualdade e desenvolvimento, destacando as diferenças brutais de renda, escolaridade, saúde, nutrição e oportunidades, que continuam a separar as pessoas. A desigualdade, segundo Nogueira, é “alargada em função da reprodução exaustiva do passado, por efeito de violências da

revolução tecnológica, ou como consequência da combinação de ondas do passado e do futuro” (1999, p. 73).

A respeito do assunto, o autor faz três constatações que, resumidamente, são: 1) o crescimento econômico não traz por si só desenvolvimento social, as políticas e os ajustes macroeconômicos recessivos geram pobreza e desigualdade. Assim, a demora em dinamizar a economia, aprofunda as distâncias sociais; 2) não é possível “imaginar o crescimento econômico sustentável sem investimentos regulares, expressivos e permanentes no social [...]. Por isso, a política econômica não pode continuar a ser concebida de costas para a sociedade” (NOGUEIRA, 1999, p. 75); e 3) “a adoção firme de políticas sociais voltadas para a diminuição da desigualdade gera estímulos fantásticos nos vários níveis da sociedade” (NOGUEIRA, 1999, p. 75), com destaque para a economia.

Nogueira (2004) fala em retomar a política, o que significaria repor o pensamento crítico, indo além da análise dos fenômenos econômicos e lendo a crise do Estado social não como crise de governabilidade ou fiscal, mas como crise do próprio paradigma que vê o desenvolvimento econômico enquanto dimensão absorvente da política e vida social. Mais adiante, o autor indica que retomar a política leva ao significado da reforma do Estado: “conceber uma nova sociedade e um novo conjunto de articulações entre economia e política, Estado e sociedade civil, instituições, grupos e indivíduos [...]” (NOGUEIRA, 1999, p. 80).

É nessa toada que adentramos à ideia de gestão social, como nova tendência da administração de políticas sociais. Há diferentes concepções de gestão social. Quer-se considerar aqui gestão social como sendo:

Conjunto de estratégias voltadas à reprodução da vida social no âmbito privilegiado dos serviços – embora não se limite a eles – na esfera do consumo social, não se submetendo à lógica mercantil. A gestão social ocupa-se, portanto, da ampliação do acesso à riqueza social – material e imaterial –, na forma de fruição de bens, recursos e serviços, entendida como direito social, sob valores democráticos como equidade, universalidade e justiça social (SILVA, 2016 *apud* SILVA; WANDERLEY, 2017, p. 65)

Sobre gestão social no capitalismo, Silva e Wanderley (2017, p. 66) destacam que ela “é, necessariamente, gestão do conflito distributivo. Toda gestão é *social*, no sentido de que diferentes interesses de grupos e classes sociais estão em inevitável e permanente confronto”. Indicam, também, que “gestão social e políticas sociais estão na mira dos governos neoliberais” (SILVA; WANDERLEY,

2017, p. 72), pois descartam princípios que lhes são inerentes. Em linhas finais, os mesmos autores remetem-se aos movimentos contra-hegemônicos no Brasil e no mundo, que expõem os desafios e potencialidades, além de propor, resistir e construir novos espaços públicos, em um cenário de disputa de projetos de classe.

### 2.2.1.3 Descentralização do poder político

A forma do Estado brasileiro, instituída constitucionalmente, preconiza um Estado federativo, em que o poder público é dividido entre a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os municípios. Sublinhe-se que, além da União e dos Estados-membros, o federalismo brasileiro “inclui os municípios como entidades estatais, com autonomia político-legislativa reconhecida na Constituição Federal (arts. 29 a 31), também conceituada por Bonavides como tridimensional (2009)” (SIMÕES, 2014, p. 29). O destaque é importante porque, em geral, nos Estados federativos a organização abrange apenas União e Estados-membros (SIMÕES, 2014).

O federalismo, por sua vez, pode ser concebido como um instrumento de descentralização política (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2019, on-line). Por descentralização, Di Pietro (2019, p. 409) entende “distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica” e, por descentralização política, “quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central; é a situação dos Estados-membros da federação e, no Brasil, também dos Municípios (DI PIETRO, 2019, p. 409).

Importante destacar que o regime federativo brasileiro

direciona e formaliza, nas mesmas bases, a organicidade das instituições constitucionais da saúde, previdência e da assistência social. As respectivas leis orgânicas evidenciam, sempre, a repartição de competências, atribuições e encargos administrativos nos níveis federal, estadual e municipal, segundo o princípio da descentralização dos poderes e da autonomia administrativa (SIMÕES, 2014, p. 31).

A implementação de políticas sociais, para Simões (2014), depende desse sistema federativo que, por ser descentralizado, institui uma rede complexa de distribuição, apoiando as políticas sociais para sua efetivação e controle.

Na política social pública de assistência social, por exemplo, considerando seus avanços e conquistas, teve instituído um sistema único chamado de SUAS (Sistema Único de Assistência Social), em que suas bases de organização são a descentralização política administrativa e o comando único das ações em cada esfera do governo que se efetivam pela afirmação de compromissos entre os entes federados (conforme se depreende do art. 204 da CF/1988 e do art. 5.º da Lei Orgânica de Assistência Social de 1993).

Na política de saúde, de igual modo, a CF/1988 (art. 198, inciso I) preconiza a descentralização como diretrizes do Sistema Único de Saúde – SUS. Descentralização também aparece na Constituição como princípio do Sistema Nacional de Cultura (art. 216-A, §1º, XI).

A descentralização, por seu turno, não é uma tarefa fácil. Sobre o assunto, Jovchelovitch (1998) diz ser um fenômeno que não é simples e está inter-relacionado com aspectos sociais, políticos e econômicos. Defende ainda, com base em Stein (1997), que:

O processo de descentralização que defendemos pressupõe a existência da democracia, da autonomia e da participação, categorias entendidas como medidas, políticas, que passam pela redefinição das relações de poder. Isso implica a existência de um pluralismo, entendido como a ação compartilhada do Estado, do mercado e da sociedade na provisão de bens e serviços que atendam às necessidades humanas básicas, onde o papel do Estado não seja minimizado em seu dever de garantir direitos aos cidadãos (JOVCHELOVITCH, 1998, p. 40).

A descentralização, por significar divisão de poder, enseja a municipalização que, na verdade, é uma estratégia de consolidação da democracia e mostra que a força da cidadania está no município (JOVCHELOVITCH, 1998, p. 40). Significa, pois, trazer, em nível municipal, a partilha do poder, em que governo municipal e população – que conhecem a realidade local – definem as ações e atividades que direcionarão as políticas sociais.

#### 2.2.1.4 Participação social e democratização da gestão

Oliveira (2008, p. 33) destaca que, nos anos de 1980 e 1990, ocorreram importantes iniciativas que implicaram na democratização do Estado brasileiro para comprometê-lo com interesses públicos. Tal processo requereu o reconhecimento dos direitos universais pelo Estado e pela sociedade, a descentralização do poder

político administrativo, além da exigência da participação da sociedade na interlocução com o Estado.

Raichelis (1998, p. 37), por sua vez, fala da CF/1988, segundo a qual “definiu novos canais que apontam para a ampliação da participação nas decisões públicas”, bem como estabeleceu mecanismos de participação no campo das políticas sociais, “instituído a criação dos conselhos integrados por representantes dos diferentes segmentos da sociedade para colaborar na implementação e controle daquelas políticas” (RAICHELIS, 1998, p. 38).

A participação social e a democratização da gestão envolvem, portanto, o controle social da sociedade civil sobre o Estado, mecanismo que assume íntima relação com o Estado ampliado defendido por Gramsci.

O conceito de Estado ampliado em Gramsci procura dar conta teoricamente de um contexto em que havia uma crescente participação das massas na esfera política, resultando no que Coutinho (1994:52) chamou de socialização da política, que se expressa na conquista do sufrágio universal, na criação de grandes partidos de massa, na ação efetiva de numerosos e potentes sindicatos profissionais e de classe (CORREIA, 2004, p. 163).

Segundo Correia (2004), dentro do conceito de Estado ampliado, pode-se situar, na relação Estado e sociedade civil, o controle social na disputa entre as classes para impor seus interesses na condução do Estado em busca de hegemonia. Destarte, o controle social seria movido pela contrariedade presente na sociedade civil, ora pendendo para a classe dominante, ora para as classes subalternas, a depender da correlação de forças entre elas.

As inovações da participação social e da democratização da gestão – como os conselhos, conferências, fóruns, plebiscito, referendo, dentre outros – também se constituem em espaços contraditórios e de correlação de forças, além de se configurarem em espaços estratégicos e de tensões para a construção de políticas sociais públicas.

Retomando, vimos neste tópico quatro tendências de administração das políticas sociais pelo Estado, quais sejam:

- a) O Estado Gerencial, encabeçado pelas formulações de Bresser-Pereira, preconizava a diminuição do Estado para o social, a partir da reforma do Estado. É, na verdade, a aplicação do ideário neoliberal, em que as

políticas sociais são reconfiguradas e o Estado se desresponsabiliza da oferta de políticas por via da privatização.

- b) A gestão social apresenta diferentes concepções, mas consideramos, nesta pesquisa, a que remete, em síntese, ao conjunto de estratégias que se ocupam da ampliação da riqueza social, portanto, a ênfase das políticas não seriam apenas visando o nível econômico, mas também o social.
- c) A descentralização como decorrência do pacto federativo, em que a distribuição do poder é compartilhada entre os entes federados. Destacamos o poder atribuído ao município, espaço em que governo e população local conhecem as próprias demandas e realidades, sendo positivo para a formulação e a implementação das políticas sociais.
- d) Por última tendência, identificamos a participação social nas decisões públicas e democratização da gestão. Foi enfatizado o controle social da sociedade civil sobre o Estado – conforme defendido por Gramsci – e como é contraditório ao ser balizado pela correlação de forças. Nessa tendência, indicamos exemplos de inovações da participação social e da democratização da gestão, por exemplo, os conselhos, as conferências, os fóruns, o plebiscito e o referendo, que se configuram em espaços estratégicos e de tensões para a construção de políticas sociais públicas.

Com maior ou menor influência, observamos que essas tendências permeiam as perspectivas neoliberal e social que, em um paradoxo, fizeram que a gestão das políticas sociais no Brasil fosse executada no horizonte de políticas universalizantes, mas em um contexto de ajuste econômico restritivo.

Souza Filho (2011) afirma que o Estado, em sua dimensão de gestor de políticas sociais, não se configura como o centro das lutas para a transformação da sociedade, embora represente um importante espaço para a acumulação de conquistas dos trabalhadores, via ampliação e aprofundamento de direitos. Assim, o autor esclarece que refletir sobre a gestão de políticas sociais envolve a clareza dessa relação de limite e de possibilidade estrutural.

O que podemos evidenciar dessa discussão é que a atual conjuntura tem expressado a hegemonia burguesa no Estado, a reprodução ampliada do capital, a exploração da classe trabalhadora e implicações no âmbito da proteção social por

meio de contrarreformas. E é considerando esse contexto – que envolve o neoliberalismo, o capitalismo financeiro, a globalização, a precarização das relações de trabalho, luta de classes, dentre outros aspectos – que se insere a Política de Assistência Social, assunto do próximo tópico.

### 2.3 POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A CF/1988 inaugura novos institutos no ordenamento jurídico brasileiro, dentre os quais destacamos a assistência social, instituída como partícipe da Seguridade Social, ao lado da previdência e da saúde. A assistência social é parte do sistema de proteção social brasileiro e assume a característica de direito fundamental e social, e sua prestação é de obrigatoriedade do Estado, que deve ofertá-la à população que dela necessitar. A assistência social, assume o patamar de direito e, mais adiante, de política social.

Portanto, é partindo da Constituição que afirmamos que a assistência social foi inaugurada como um direito do cidadão e dever do Estado, via política social e pública, pública porque depende de regulamentação e intervenção estatal.

O dispositivo constitucional carecia de regulamentação e foi somente a partir de 1993, cinco anos após a promulgação da Constituinte, que a assistência passou a ter regulamentação própria com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei n.º 8742/1993), instituindo-se que a Política de Assistência Social provê os mínimos sociais, para garantir o atendimento às necessidades básicas (conforme se depreende do art.1º da LOAS).

As explicações para essa lentidão são encontradas no fato de que seu processo de implantação vai ocorrer em uma conjuntura adversa e paradoxal, na qual se evidencia a profunda incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia e investimentos sociais do Estado. Incompatibilidade esta legitimada pelo discurso e pela sociabilidade engendrados no âmbito do ideário neoliberal, que reconhecendo o dever moral do socorro aos pobres, não reconhece seus direitos (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2017, p.63).

Como já alertamos, embora a *CF/1988* tenha trazido avanços inéditos no ordenamento jurídico brasileiro, inclusive, no âmbito da assistência social, dos quais

tratamos, em particular, neste estudo, essa construção jurídico-normativo não teve (e não construiu) terreno fértil para sua efetivação devido o ajuste neoliberal que o país sofreu logo após a promulgação da Constituinte.

Já afirmamos, portanto, que o neoliberalismo trouxe impactos para o âmbito social, esvaziando as responsabilidades do Poder Público.

A pressão do Consenso de Washington, com sua proposição de que é preciso limitar a intervenção do Estado e realizar as reformas neoliberais, a presença dos organismos de Washington (FMI, Banco Mundial), responsáveis por estabelecer as estratégias para o enfrentamento da crise por parte dos países periféricos, e a redução da autonomia nacional, ao lado da adoção de medidas econômicas e do ajuste fiscal são características desse contexto que, no campo da Proteção Social, vai se enfrentar com o crescimento dos índices de desemprego, pobreza e indigência (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2017, p.64).

Com o comando do capital financeiro, as políticas sociais assumiram um “não lugar”. Houve a precarização das relações de trabalho, desemprego, terceirizações de contratos e o esvaziamento dos direitos sociais, questões que estão em contínuo movimento e aumentam cada vez mais o fosso da desigualdade social. O capital financeiro não tem fronteiras e assumiu o comando no processo de acumulação.

As políticas sociais assumiram um “não lugar” no âmbito público, devido ao enxugamento das responsabilidades estatais naquilo que se refere às demandas sociais. Contudo, não foi possível ao capital renunciar a políticas sociais, uma vez que sua natureza é contraditória e, em seu âmago, objetiva a perpetuação do modo capitalista, inclusive nos tempos contemporâneos.

O “não lugar” da política social de assistência social aponta que ela foi forjada a partir da dinâmica do Estado e da sociedade civil, que incentiva a transferência de ações para a comunidade; das influências da herança assistencialista; do caráter pontual das ações na assistência e, até mesmo, da substituição do foco principal, que, em vez de proteção social, promove a luta contra a pobreza.

A introdução da assistência social como política social da área da seguridade social incorpora uma inovação conceitual, mas também reitera heranças históricas constitutivas da cultura política brasileira. Quanto à inovação conceitual, a mesma pode ser compreendida na sua dimensão *latu senso*, sendo aquela “que, por estar respaldada tanto no movimento da sociedade quanto em garantias legais, integra efetivamente o projeto político das demais políticas de proteção social. Além disso, constitui a feição verdadeiramente social das políticas de bem-estar capitalistas” (PEREIRA, 1996: 40). E quanto à manutenção das velhas concepções históricas, no âmbito *stricto sensu*, reitera a forma restritiva da mesma, pois

associa essa área ao assistencialismo e às formas emergenciais de atender à população, que, nesse caso, é aquela vinculada à pobreza absoluta (PEREIRA, 1996) (COUTO, 2010, p. 162).

Conforme Couto, Yazbek, Raichelis (2017), a primeira Política Nacional de Assistência Social foi aprovada em 1998, mas se mostrou insuficiente e confrontada pelo paralelismo do Programa Comunidade Solidária, instituído como Medida Provisória no dia da posse de Fernando Henrique Cardoso (01/01/1995). As autoras afirmam que esse Programa foi caracterizado pelo grande apelo simbólico, enfatizando ações pontuais e “focalizadas em *bolsões de pobreza*, direcionadas apenas aos indigentes, aos mais pobres entre os pobres” (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2017, p. 65).

Os anos 2000, mais precisamente a partir de 2003, foram marcados pela presença dos governos petistas no Executivo. Gutierrez (2019) aprofunda seus estudos sobre as mudanças que ocorrem no Estado brasileiro a partir da chegada do Partido dos Trabalhadores-PT à presidência, como é o caso do fortalecimento dos espaços participativos formais, em que os conselhos de políticas públicas já existentes são reforçados e há a criação de outros novos, além da realização de um conjunto de conferências; e também quanto à intensificação de outros tipos de relação entre movimentos sociais e Estado, como os trânsitos de ativistas políticos para a ocupação de cargos no Governo.

É durante esse período que outro importante marco legal na construção dessa política de assistência social aconteceu, via Resolução n.º 145, de 15 de outubro de 2004, que publicou a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Ela é resultante das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, em Brasília-DF, e “expressa a materialidade do conteúdo da assistência social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social” (SNAS, 2005, p. 11).

A PNAS-2004 vai explicitar e tornar claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhada, pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão de atenções socioassistenciais, em consonância com o preconizado na LOAS e nas Normas Operacionais (NOBs) editadas a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada. (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2017, p.67).

No texto da PNAS, indica-se que a inserção da assistência no campo da seguridade social aponta “para o seu caráter de política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida” (SNAS, 2005, p. 31).

Segundo Di Giovanni (1998:10), entende-se por Proteção Social as formas “institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como, a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. [...] Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades”. Desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo (SNAS, 2005, p. 31).

A assistência na oferta da proteção social deve garantir as seguranças de: a) sobrevivência (de rendimento e de autonomia); b) acolhida; e c) convívio ou vivência familiar” (SNAS, 2005).

Na PNAS, diz-se que a segurança de rendimento não se traduz em uma compensação do valor do salário-mínimo inadequado, mas o acesso de todos a uma condição monetária suficiente para garantir a sobrevivência, independentemente das limitações do indivíduo para o trabalho ou do desemprego.

A segurança de acolhida está orientada pela conquista da autonomia do sujeito na provisão de necessidades básicas. Assim, tal segurança “opera com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade” (SNAS, 2005, p. 31). Ocorre que para alguns indivíduos, como pondera a PNAS, essa autonomia não é alcançada durante a vida ou parte dela, demandando a provisão dessa segurança pela assistência social.

A terceira segurança, de acordo com a PNAS, refere-se ao convívio em sociedade, supondo a não aceitação de situações de reclusão ou de perdas de relações. Ademais, a perspectiva do convívio deve abranger a dimensão multicultural, intergeracional, interterritoriais, intersubjetivas, entre outras.

Guará (2015) também fala das seguranças afiançadas pela assistência social que, embora contemple as mesmas indicadas na PNAS, a autora as divide didaticamente em cinco seguranças: de renda, de acolhida, de convivência, de desenvolvimento de autonomia e, por último, de segurança e riscos emergenciais.

Na segurança de renda, a autora diz que o indivíduo precisa de uma renda básica para sua sobrevivência; na de acolhida, fala sobre o sujeito, em aceitá-lo e acolhê-lo tal qual ele é, em sua fragilidade, sem diminuí-lo ou negligenciá-lo. Trata-se de acolher o indivíduo integralmente pelos serviços da assistência social. Na segurança de convivência, destaca sobre o pertencimento do indivíduo, seja em sua família, seja em sua comunidade, igualmente importantes para o seu desenvolvimento.

Na quarta segurança, ou seja, no desenvolvimento da autonomia, a autora fala em direito do sujeito de “ir gradativamente se tornando independente, isto é, a assistência social não pode trabalhar a população para que ela se mantenha na mesma situação” (GUARÁ, 2015): é possibilitar o caminho para que o indivíduo saia da situação de maior fragilidade e reforçar as condições mais autônomas. Guará situa os exemplos do Programa Bolsa Família, de que a pessoa possa se desvincular do Programa a partir de um emprego e, também, a situação de um adolescente em situação de abrigo, que possa sair de lá e ter uma vida fora, de forma independente ou no seio de sua família.

Por último, destaca a segurança e os riscos emergenciais, ou seja, quando o Estado precisa comparecer diante de diferentes situações de riscos emergenciais, seja de conflito, de acidente, de incêndio, de enchentes, por exemplo.

A PNAS 2004 é considerada um símbolo de resistência às conjunturas adversas que se expressavam no país, bem como projeta uma direção mais ampla e garantidora no âmbito da assistência social. As mudanças previstas vão desde organização até gestão e controle das ações, nos quais se estabelecem as atribuições e competências para os três níveis de governo, federal, estadual e municipal.

Na PNAS, fica claro que a oferta da política pública de assistência social deve ser realizada de forma integrada às outras políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais. Nela, também se indica que as proteções afiançadas por essa política são a Proteção Social Básica – PSB e a Proteção Social Especial – PSE. Desde então, estabelece-se o desenho da gestão da política na

perspectiva de um sistema único. Por isso mesmo, na sequência, aprovou-se o SUAS “em julho de 2005, pelo CNAS (por meio da NOB n.º 130, de 15 de julho de 2005)” (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2017, p. 67).

Yazbek (2018) fala dos Governos Lula e Dilma, analisando que, de modo geral, na Política Social brasileira, a luta contra a pobreza tomou o lugar da luta de classes:

No caso brasileiro, agrava-se a situação se for levado em consideração as particulares condições do desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo no país. Traço da formação social brasileira, a conjugação do “avanço” com o “atraso” assegurou o sucesso da dominação burguesa desde sempre, apesar do período de conciliação de classes e de enfrentamento à pobreza, representado pelos governos de Lula e Dilma, com sua forma de investimento no social, denominada por alguns autores de neodesenvolvimentismo, expressa especialmente nos PTRC, no aumento do salário-mínimo e nas Políticas Sociais com destaque para a Assistência Social. Contexto que se caracterizou pela combinação de “medidas de natureza oposta”, e a articulação de dubiedades que permearam a política social brasileira. De um lado observou-se as tendências a focalizar e privatizar e, de outro, a perspectiva de construção de direitos garantidos constitucionalmente (YAZBEK, 2018, p. 185-186).

Não consideramos ser negativo que os governos petistas tenham enfatizado o combate à pobreza, porém, a proteção social pede e sustenta mais do que isso. Yazbek (2018, p. 186) discute que “as classes trabalhadoras, mesmo ampliando a radicalização de sua exploração, transformam-se nos pobres no âmbito das Políticas Sociais”.

Essa postura, que vem orientando as políticas sociais no continente, contribui para estabelecer o risco de limitar a reflexão e a intervenção social, incluindo aí o trabalho dos assistentes sociais a melhorias imediatas de condições de vida dos pobres, servindo tão somente para manter e controlar a pobreza e potencializar a legitimação do Estado. Cria-se um estrato de pobres que se reproduz no nível da sobrevivência, sendo instituída a ilusão de que o problema da pobreza será resolvido pela Política Social (YAZBEK, 2018, p. 186).

Considerar que, na política social brasileira, a luta contra a pobreza tomou o lugar da luta de classes, parece-nos ser uma subversão da luta de classes que, na assistência social, conforma o trabalhador/usuário em beneficiário/consumidor, assim como destitui o caráter dos direitos sociais, transformando-os em benefícios de ajuda.

Em vez de proteção social, estamos cada vez mais retomando a ideia do conservadorismo na assistência social, tentando explicar os problemas sociais como decorrência de desajustes individuais.

Boschetti (2016) reconhece a importância histórica da assistência social como direito e integrante da seguridade social, mas discute o lugar dessa política no conjunto da proteção social capitalista, nos aspectos teórico e político social:

Do ponto de vista teórico, identifica suas contradições e suas possibilidades de favorecer a classe trabalhadora, mas precisa seu significado e funcionalidade à acumulação capitalista, quando esta assume a função de reprodução ampliada da superpopulação relativa em contexto de exasperação do pauperismo e da precarização do trabalho. Do ponto de vista político social, mostra que, em contexto de crise do capital, a assistência social é capturada pelas mais insidiosas estratégias conservadoras, que a superdimensionam como campo de proteção social, quando sua expressão, na verdade, consolida os processos de focalização do Estado social na franja mais pauperizada e expropriada da classe trabalhadora (BOSCHETTI, 2016, p. 18-19).

A proteção social ofertada pela assistência social – tal qual almejada pela *Constituinte* – tem ido ladeira abaixo quando trazemos a discussão após a retirada de Dilma Rousseff da presidência, resplandecendo sua face ainda mais conservadora e de exploração à classe trabalhadora.

Primeiro, recordemo-nos da Proposta de Emenda Constitucional – PEC do teto de gastos – Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, que fixa limites para as despesas da União, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Segundo, trazemos à baila o governo ultraconservador e de direita de Jair Messias Bolsonaro, iniciado em 2019. O presidente, logo em seu primeiro semestre no poder, determinou a redução das pastas ministeriais. O Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (agora como Secretaria), assim como as pastas ministeriais de Cultura e Esporte, passam a ser sucedidos pelo Ministério da Cidadania:

A Secretaria Especial do Desenvolvimento Social integra a estrutura do Ministério da Cidadania, órgão responsável por políticas executadas pelos extintos ministérios do Desenvolvimento Social, da Cultura e do Esporte e instituído por meio do Decreto n.º 9.674/2019, no dia 2 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2020).

Também publicou o Decreto n.º 9.759, de 11 de abril de 2019, que “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para os colegiados da Administração Pública Federal” (BRASIL, 2019), dentre os quais se incluem Conselhos de direitos

e de participação social, que representam importantes instrumentos de gestão democrática.

Ainda em 2019, na mesma linha, o ciclo de conferências nacionais estava passível de ser comprometido pelo Governo Federal, de modo que a Conferência Nacional Democrática foi convocada por meio de organizações e movimentos sociais. Vejamos o trecho inicial da convocação lançada em novembro de 2019:

Nós, organizações e movimentos sociais abaixo assinados, convocamos a Conferência Nacional Democrática de Assistência Social com o tema: “Assistência Social: Direito do Povo com Financiamento Público e Participação Social”.

Este movimento em defesa da democracia e da política pública de assistência social faz-se necessário em decorrência da posição contrária do governo e a consequente revogação das resoluções do CNAS que convocavam a XII Conferência Nacional de Assistência Social.

Consideramos de fundamental importância assegurar o ciclo de conferências, uma vez que estamos vivenciando o desmonte e o desfinanciamento da política pública de Assistência Social, comprometendo a sobrevivência de milhões de famílias, agravada pelo avanço da pobreza, do desemprego e das desigualdades. Além disso, o ciclo de conferências é fundamental para a garantia do direito constitucional à participação e ao controle social (COLEGIADO NACIONAL DE GESTORES MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2019, on-line).

Em 2020, o deslince do Governo de Bolsonaro e o bolsonarismo que com ele se evidenciou ainda está em voga e, diariamente, há notícias de violação à democracia, aos direitos sociais e ao recrudescimento das políticas públicas.

Não podemos olvidar que, no ano de 2020, o mundo vivencia o início de uma pandemia, a da covid-19<sup>6</sup>:

A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 30 de janeiro de 2020, que o surto da doença causada pelo novo coronavírus (COVID-19) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2020, on-line).

Acreditamos que o contexto instaurado durante a pandemia de covid-19 é importante ser destacado na produção deste trabalho científico, pois tem refletido

---

<sup>6</sup> “COVID-19 é a doença infecciosa causada pelo novo coronavírus, identificado pela primeira vez em dezembro de 2019, em Wuhan, na China” (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2020, on-line).

na condução das políticas sociais brasileiras pelos governos e na própria execução da Política de Assistência Social que se interliga às políticas setoriais.

Foi noticiado que o primeiro caso confirmado do novo coronavírus no Brasil foi em 26/02/2020. Naquela época, já assistíamos no noticiário os impactos do vírus em outras localidades (como na Itália) e que, como não se havia criado um antídoto, a melhor alternativa para preservar a saúde e a vida seria evitar a transmissão. Daí que muitos governos municipais e estaduais brasileiros iniciaram planejamentos e determinaram medidas para distanciamento social, por exemplo, o fechamento do comércio, mantendo-se apenas as atividades essenciais. Ocorre que parar os trabalhadores significa interromper o ciclo de exploração e geração de renda da classe burguesa. Assim, para não sair no prejuízo, o grande capital sustentou o discurso do prejuízo da economia, com a ameaça do desemprego em massa.

O então Presidente, como representante da classe dominante, lança um pronunciamento em 24/03/2020, incentivando o país voltar à normalidade; critica a imprensa por ter trazido pânico à população e desdenha da gravidade do vírus, comparando-o a uma gripezinha. Pouco tempo depois, em 16/04/2020, demite o então Ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, por divergências de pensamentos na condução das medidas frente à covid-19. O seu substituto, Nelson Teich, entrou em 17/04/2020, mas pediu para sair da pasta menos de um mês depois, em 15/05/2020.

Com medidas em favor da economia às custas da saúde das pessoas, os trabalhadores se viram pressionados no dilema: preservar a vida ou o trabalho/renda. Foi nas redes sociais que vimos a expressão do pensamento dos empregados: muitos, embora concordassem com as medidas de isolamento, retornaram aos postos de trabalho, devido à necessidade de manter suas vagas, renda e sustento. Quem vive na informalidade também teve seu trabalho e renda afetados.

Como medida econômica, o Ministro da respectiva pasta, Paulo Guedes, considerou viabilizar um auxílio aos trabalhadores informais no valor de R\$200,00, no começo da pandemia, mas o governo aceitou elevar o valor após pressão do Congresso Nacional, para que o auxílio fosse de R\$600,00. Por isso, em abril, tivemos a publicação da Lei n.º 13.982/2020. O projeto de Lei originário é o de n.º 9236/2017 e seu teor discutia a ampliação de regras para o acesso ao Benefício de Prestação Continuada – BPC. Ocorre que, em março de 2020, outra pauta foi

incluída ao texto, a do auxílio emergencial no período de pandemia, instituindo um auxílio de R\$600,00 mensais, pelo período de três meses. Um dos apelidos populares do benefício foi “coronavoucher”. Vejamos como ficou a ementa da Lei:

Altera a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020).

Pela ementa, verifica-se que o auxílio emergencial foi incluso nas medidas excepcionais de proteção social, mas não expressamente na Política de Assistência Social.

A Frente Nacional em Defesa do SUAS, em maio de 2020 (p. 3), lançou o Informe n.º 3, sobre os benefícios eventuais do SUAS em tempo de pandemia. Um dos assuntos veiculados foi o auxílio emergencial da Lei n.º 13.979/2020:

Contudo, é preciso dizer explicitamente que a renda emergencial e temporária para atender a situação de calamidade não foi reconhecida como um benefício eventual previsto e já regulado nas provisões do SUAS, embora se enquadre perfeitamente nas definições constantes do art. 22 da LOAS. É importante dizer que a renda emergencial, ainda que criada e operada fora do SUAS, é um benefício eventual, pois assume suas características: são suplementares; são temporários, são emergenciais, exigem prontidão; são destinados a atender as desproteções sociais que expressam as mais variadas vivências de vulnerabilidades.

O documento também apresenta afirmações e denúncias quanto a este auxílio emergencial:

1. Tal benefício não tem observado na sua operação nem emergência, muito menos a prontidão, visto que submete os usuários a constrangimentos, sofrimento, desinformação e risco de contágio.
2. Os cidadãos têm enfrentado dificuldades de todas as ordens: desde os critérios elegíveis, à transparência das informações e a disponibilidade de bases de dados com as informações dos beneficiários e, até mesmo, a condição de ter um celular e conseguir realizar os procedimentos de inserção de dados, documentos e foto no aplicativo.
3. A fragilidade de trato nacional do SUAS não inclui o auxílio emergencial nas orientações sobre acesso operado pelo sistema bancário. Isso vem gerando aglomerações tanto nas agências bancárias como nos CRAS.
4. Os 8.370 CRAS distribuídos em todo território nacional são reconhecidos pela população, sobretudo, para acesso a benefícios. Todavia, os agentes públicos que neles trabalham não estão incluídos no processo de concessão emergencial, embora legalmente sejam a parte do Estado a quem cabe a reponsabilidade em prover tais benefícios (FRENTE NACIONAL EM DEFESA DO SUAS, 2020, p. 3).

Além dessas afirmações e denúncias, aqui também entendemos que o auxílio emergencial foi uma medida econômica que privilegiou o social, mas assim o fez por conta da dependência do modo capitalista em manter a circulação de renda e geração de lucros. Se o interesse fosse realmente de cunho social, o auxílio teria sido viabilizado em pelo menos um salário-mínimo que, em tese, foi criado na perspectiva de atender às necessidades humanas mais básicas.

Mas o social não parece ser importante aos olhos do atual governo que mais parece trabalhar para a vertente eugênica<sup>7</sup>. Quem mais tem sofrido com mortes devido à covid-19 é a população trabalhadora, pobre e negra, pois há circunstâncias/faltas de acessos que agravam o risco de contaminação e mortalidade pelo vírus.

De acordo com os dados oficiais do Governo, em 01/06/2020, ou seja, pouco mais de três meses após o primeiro caso confirmado da doença no país, o Brasil alcançou a marca de 526.447 casos positivos e 29.937 mortes (CORONAVÍRUS BRASIL, 2020, on-line).

As recomendações da Organização Mundial da Saúde – OMS não cabem no cotidiano de muitos brasileiros que não podem manter o hábito de lavar as mãos, pois não têm acesso a água e sabão. A questão da habitação (ou a falta dela) também é fator preponderante. As condições precárias e inadequadas de infraestrutura estão longe de possibilitar um isolamento domiciliar efetivo. Como se isolar em uma casa de poucos cômodos e sendo membro de uma família numerosa?

Ainda, quem tem acesso à saúde e aos respectivos serviços? Lembrando que no artigo 3.º da Lei n.º 8.080/1990, consideram-se determinantes e condicionantes da saúde, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais (BRASIL, 1990). Retomemos a reflexão: quem tem acesso à saúde e aos respectivos serviços?

---

<sup>7</sup> Sobre a existência de projetos eugênicos em tempos de pandemia, sugerimos a leitura de Wegner, Souza, Carvalho (2020, on-line), que, em matéria no blogue da Boitempo, intitulada “Eugenia, biopoder e políticas da morte em tempos de pandemia”, falam sobre “a omissão e o descaso no campo da saúde pública revelam o encontro entre a incapacidade de gestão e a continuidade de um discurso no qual a morte de alguns é naturalizada, ou mesmo considerada necessária” (WEGNER, SOUZA, CARVALHO, 2020, on-line).

Ainda, quem tem o privilégio de gozar de saúde de atleta e de um cardápio alimentar nutritivo? Ou então, quem pode escolher o que comer? Quem pode fazer todas as refeições do dia?

A classe trabalhadora, pobre e negra está em desvantagem.

Durante a pandemia, o trabalho realizado principalmente no âmbito do SUS tem mostrado a importância de termos políticas públicas, contrapondo-se às medidas neoliberais de privatização, pois é ali que grande parte da população está sendo atendida. Ocorre que em situação melhor estaríamos se não tivéssemos que enfrentar as sequelas dos anos de precarização do serviço público, os atuais desvios de verbas na ampliação de espaços de saúde e na compra de aparelhos respiratórios e dos delírios do Presidente em desmotivar o distanciamento social, além de não realizar uma política em favor do Brasil, mas em favor de sua família e dos seus, independente dos custos que vierem.

Desde o início da pandemia, ouvíamos que o distanciamento social também era uma medida para evitar o colapso no SUS, pois o sistema não tinha preparo para atender todos os infectados ao mesmo tempo. Não deu outra! Em regiões brasileiras nas quais o sistema é mais precarizado, hospitais ficaram sem leitos e aparelhos necessários ao cuidado dos pacientes e equipes de trabalhos, reduzidas e doentes.

O SUS é universal, para todos os brasileiros. Mas a agenda neoliberal, que despreza o sistema público em favor do Estado Mínimo, incutiu o discurso da insuficiência do SUS. Por isso, quem pode pagar opta por usar os serviços de saúde privados.

Assim, se enfrentarmos um colapso do SUS, quem poderá pagar um serviço alternativo ao público? Pois bem, a pandemia atinge as diferentes classes sociais, mas não provoca os mesmos efeitos em ambas. Consideramos, por isso, uma possível tendência eugenista do governo que se omite em reagir à realidade da pandemia no Brasil, deixando a tragédia acontecer, para que, naturalmente, os mais fortes sobrevivam. Parece traçar uma medida social de eliminar a pobreza e a violência a partir da eliminação de pessoas que vivem em situação de pobreza e risco social.

É nessas peijas de ausências de habitação, alimentação, saúde e renda, que se encontra a classe trabalhadora, que buscam proteção social na assistência social. Mas, como vimos, a assistência social está inserida em uma arena

contraditória e não consolida (em conjunto de outras políticas) a proteção social projetada pela , sendo funcional ao Estado capitalista.

A literatura especializada sobre políticas sociais no Brasil evidencia que, historicamente, estas políticas se caracterizam por sua pouca efetividade social e por sua subordinação a interesses econômicos dominantes, revelando a incapacidade de interferir no perfil de desigualdade e pobreza que caracteriza a sociedade brasileira. No caso da Assistência Social, o quadro é ainda mais grave. Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se como *não política* renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017, p. 61-62).

Isso quer dizer que a assistência social enquanto política social serve para a reprodução do modo de produção capitalista (e não para a alteração de sua estrutura), mas, paralelamente, possibilita algum ganho à classe trabalhadora, via direitos sociais, pois são implementados por meio de políticas sociais que asseguram aos indivíduos prestações do Estado para redução das desigualdades (mas não a supressão destas).

## 2.4 O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

Após a edição da PNAS/2004, partiu-se para a normatização nacional do Sistema Único de Assistência Social. A PNAS e o SUAS têm liberado, em todo o território nacional, conforme Couto, Yazbek e Raichelis (2017, p. 67), “forças políticas que, não sem resistências, disputam a direção social da assistência social na perspectiva da justiça e dos direitos que ela deve consagrar”.

Muito do que se construiu na PNAS/2004 foi incorporado ao SUAS, até porque a perspectiva de gestão do SUAS já fora desenhada em 2004, na PNAS. Assim, o SUAS foi projetado para a gestão em todo o país da assistência social:

O SUAS está voltado à articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em

articulação com iniciativas da sociedade civil (COUTO; YAZBEK, RAICHELIS; 2017, p.67).

A PNAS e o SUAS, de acordo com as referidas autoras, propuseram profundas alterações “nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gestão e controle das ações na área” (2017, p. 68).

Verificamos a incorporação de conceitos como o da intersectorialidade, o da matricialidade sociofamiliar e o da descentralização político-administrativa e territorialização.

Na intersectorialidade, preconiza-se a articulação com outras políticas setoriais públicas, para além das integrantes da seguridade social, as quais devem estar centradas em um objetivo comum e atuar com a realidade concreta da população. Assim, as políticas devem ser múltiplas e integradas, capazes de, em conjunto, enfrentar as expressões da questão social.

Na matricialidade sociofamiliar (um dos eixos estruturantes do SUAS), tem-se o deslocamento da abordagem individual isolada para compreendê-lo no âmbito de seu núcleo familiar, considerando-se a diversidade sociocultural das famílias. A família é colocada como central na Política de Assistência Social, pois é compreendida como um espaço privilegiado de proteção, mas que também precisa ser cuidada.

A descentralização político-administrativa e territorialização encontra guarida tanto na PNAS quanto na LOAS. Quanto à questão da descentralização, na redação da LOAS, temos a referência de que a gestão das ações na área de assistência social está organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Esse sistema descentralizado e participativo, como explica a PNAS, está constituído pelas entidades e organizações de assistência social, que articulam meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas, compostas pelos diversos setores envolvidos na área.

Na LOAS, dispõe-se que o SUAS é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas pela referida legislação (BRASIL, 1993).

A PNAS também indica que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fixarão suas respectivas políticas de assistência social, conforme a legislação correlata. As três esferas do governo, no âmbito da assistência social,

devem realizar ações de forma articulada, “cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera Federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL; MDS; SNAS, 2005, p.43). A descentralização está corroborada em objetivos do SUAS, destacados no artigo 6.º da LOAS, *in verbis*:

- I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; (Incluído pela Lei n.º 12.435, de 2011)
- II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C; (Incluído pela Lei n.º 12.435, de 2011)
- III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; (Incluído pela Lei n.º 12.435, de 2011)
- IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais; (Incluído pela Lei n.º 12.435, de 2011)
- V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; (Incluído pela Lei n.º 12.435, de 2011)
- VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e (Incluído pela Lei n.º 12.435, de 2011)
- VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos. (Incluído pela Lei n.º 12.435, de 2011) (BRASIL, 1993).

Ressaltamos o inciso IV que trata do respeito às diferenças das regiões, o que nos leva às diversidades territoriais. Na prática, isso quer dizer que o SUAS, embora criado para ofertar ações da assistência social em todo país, considera que sua aplicabilidade deve observar as desigualdades regionais e territoriais.

Note-se que a LOAS (art. 6.º, § 1º) dispõe que as ações no âmbito do SUAS objetivam a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território.

Destacando que, quando falamos em território, referimo-nos àquele miúdo, do dia a dia, onde vive a população:

O território também representa o chão do exercício da cidadania, pois significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder. É no território que as desigualdades sociais se tornam evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresentam-se desiguais (KOGA, 2003, p. 33).

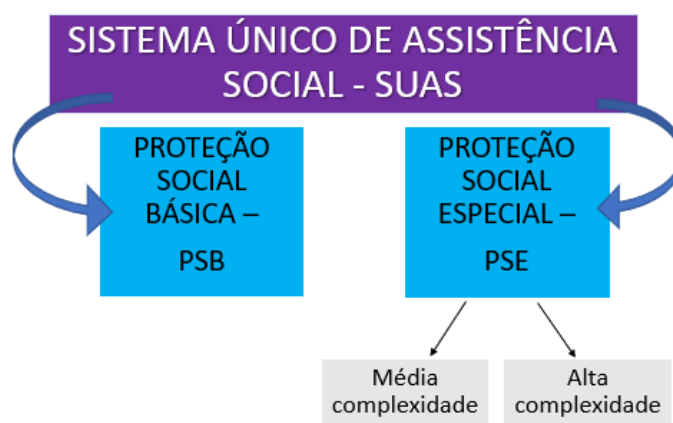
As políticas públicas em geral têm incorporado essa concepção de território, possibilitando a interpretação sobre as condições concretas de vida da população e de como promover ações ampliadas na superação de desigualdades.

A compreensão que incorpora a dimensão territorial das políticas públicas reconhece os condicionamentos de múltiplos fatores sociais, econômicos, políticos e culturais, nos diversos territórios, que levam segmentos sociais e famílias a situações de vulnerabilidade e risco social (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017, p. 80).

Na assistência social, os grupos territoriais também servem de referência na caracterização e definição de municípios como pequeno, médio e grande porte. Essa caracterização abrange quantidade de habitantes e particularidades gerais, por exemplo, assim como vai orientar a quantidade de serviços de cada cidade. Contudo, antes de entrarmos nos serviços socioassistenciais, importante destacar as proteções afiançadas pela assistência social, uma vez que os serviços vão se organizar de acordo com a complexidade da proteção. Vejamos a seguir.

O SUAS estabelece que a assistência social se organiza em dois níveis de proteções: a proteção social básica – PSB (ofertada precipuamente nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS) e a proteção social especial – PSE (ofertada precipuamente nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS) (BRASIL, 1993). Dentro da PSE, há uma subdivisão, constituída em média complexidade e alta complexidade.

Figura 1 - Sistema Único de Assistência Social – SUAS



Fonte: Brasil, MDS e SNAS (2005). Organização: autora (2021)

De acordo com a LOAS, a PSB compreende um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social, que visa prevenir situações de vulnerabilidade e risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 1993).

A PSE, por sua vez, é um conjunto de serviços, programas e projetos, cujo objetivo é contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições, e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

No texto da PNAS, encontramos redação semelhante, mas com maior detalhamento. Vale observar aqui a divisão da PSE, pois, conforme preconiza a PNAS/2004, a de Média Complexidade realiza a oferta de atendimento especializado para famílias e indivíduos que vivenciam situações de vulnerabilidade, com direitos violados, mas, geralmente, inseridos no núcleo familiar. Frisa-se que a convivência familiar está mantida, embora os vínculos possam estar fragilizados ou até mesmo ameaçados:

São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Neste sentido, requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada, e, ou, de acompanhamento sistemático e monitorado. [...] A proteção especial de média complexidade envolve também o Centro de Referência Especializado da Assistência Social, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Difere-se da proteção básica por se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos (BRASIL; MDS; SNAS, 2005, p. 38).

Já na PSE de Alta Complexidade, inexistem vínculos, devendo ter atuação estatal como forma de proteção integral, com a oferta de “moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário” (BRASIL; MDS; SNAS, 2005, p. 38).

Vale dizer que os serviços no âmbito da assistência social também foram padronizados em todo o âmbito nacional, pelo CNAS, via Resolução n.º 109, de 11 de novembro de 2009, na qual se aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais – TNS/2009, seguindo-se a já existente divisão de PSB e PSE.

A Resolução estabelece os conteúdos essenciais dos serviços, o público a ser atendido, o propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais. Ainda, indica as provisões, aquisições, condições e formas de acesso, unidades de referência para a sua realização, período de funcionamento, abrangência, a articulação em rede, o impacto esperado e suas regulamentações específicas e gerais.

Os incisos do artigo 1.º da TNSs identificam os serviços por ela regulamentados, classificados da seguinte forma:

**I - Serviços de Proteção Social Básica:**

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
- b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
- c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos.

**II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:**

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
- b) Serviço Especializado em Abordagem Social;
- c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
- d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
- e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

**III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:**

- a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades:
  - Abrigo institucional;
  - Casa-Lar;
  - Casa de Passagem;
  - Residência Inclusiva.
- b) Serviço de Acolhimento em República;
- c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
- d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências (BRASIL; MDS; CNAS, 2009).

Para a operacionalização das proteções sociais aprofundadas nos diferentes equipamentos de assistência social, foi, igualmente, objeto de regulamentação a disposição das equipes básicas de referência. Trata-se de um marco regulatório anterior à TNSs de 2009 e que, portanto, traz rebatimentos aos serviços socioassistenciais.

### 2.4.1 Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social

A perspectiva da gestão de assistência social preconizada na PNAS/2004 e no SUAS/2005 exige a proposição de uma política de recursos humanos. Daí a Norma Operacional Básica de 2006, conhecida como NOB-RH/SUAS. Instituir uma política de recursos humanos compreendendo a assistência social sob a ótica do direito vai além da definição do quantitativo das equipes de referência, pois exige dos trabalhadores “a superação de formas de atuação configuradas pela mera viabilização de programas e projetos, devendo-se afirmar, essencialmente, pela fruição de direitos [...]” (ARAÚJO *et al.*, 2017, p. 147).

Está em questão, de acordo com Couto, Yazbek e Raichelis (2017), a ressignificação do trabalho na assistência social que esteja referenciada em um projeto coletivo de redefinição deste no campo das políticas sociais públicas.

É preciso, pois, enfrentar o desafio de construir e consolidar o perfil do trabalhador do SUAS, no contexto do conjunto dos trabalhadores da seguridade social, que incorpore a dimensão do compromisso público associado à sua função de agente público, comprometido com relações e práticas democráticas, com a afirmação de direitos e com dinâmicas organizativas e emancipatórias da população usuária (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017, p. 91).

Na NOB RH/SUAS 2006, tem-se a disposição dos principais eixos a serem considerados para a gestão do trabalho na área da assistência social, dos quais definem o conteúdo disposto na NOB, considerando a realidade do SUAS no país:

- Princípios e Diretrizes Nacionais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS.
- Princípios Éticos para os Trabalhadores da Assistência Social.
- Equipes de Referência.
- Diretrizes para a Política Nacional de Capacitação.
- Diretrizes Nacionais Para os Planos de Carreira, Cargos e Salários.
- Diretrizes para Entidades e Organizações de Assistência Social.
- Diretrizes para o cofinanciamento da Gestão do trabalho.
- Responsabilidades e Atribuições do Gestor Federal, dos Gestores Estaduais, do Gestor do Distrito Federal dos Gestores Municipais para a Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS.
- Organização do Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS – Módulo CADSUAS.
- Controle Social da Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS.
- Regras de Transição (BRASIL, MDS, SNAS, 2006, p. 12)

O documento também vai apresentar, com base no porte do município e famílias referenciadas, a quantidade e a escolarização dos profissionais nos equipamentos de assistência social. Aqui, apresentaremos, respectivamente, as exigências feitas ao CRAS e ao CREAS:

Figura 2 - Composição da equipe de referência dos CRAS

#### CRAS

Pequeno Porte I	Pequeno Porte II	Médio, Grande, Metr�pole e DF
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo.	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo.	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
2 técnicos de nível médio	3 técnicos nível médio	4 técnicos de nível médio

Fonte: Brasil, MDS e SNAS (2006, p. 19).

Figura 3 - Composi o da equipe de referência dos CREAS

#### CREAS

Municípios em Gestão Inicial e Básica	Municípios em Gestão Plena e Estados com Serviços Regionais
<b>Capacidade de atendimento de 50 pessoas/indivíduos</b>	<b>Capacidade de atendimento de 80 pessoas/indivíduos</b>
1 coordenador	1 coordenador
1 assistente social	2 assistentes sociais
1 psicólogo	2 psicólogos
1 advogado	1 advogado
2 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)	4 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)
1 auxiliar administrativo	2 auxiliares administrativos

Fonte: Brasil, MDS e SNAS (2006, p. 20).

As figuras acima nos possibilitam ter uma visão geral das profissões regulamentadas e requisitadas nos equipamentos CRAS e CREAS.

Dentre os fatores considerados para eleger essas categorias profissionais,

está o de profissões regulamentadas em Lei que possuam Conselho Profissional responsável pela fiscalização do exercício profissional (BRASIL; MDS; SNAS, 2014).

Importante salientar que, equivocadamente, a assistência social é confundida com a profissão de Serviço Social, não somente pelos usuários da política. Silva (2014, p. 143), a respeito do assunto, diz que “por muitas vezes, o Serviço Social é usado como sinônimo da assistência também por seus trabalhadores e gestores”.

Verdade é que, após a promulgação da Constituição de 1988, a categoria dos/as assistentes sociais se movimentou para elaboração, debate e luta pela aprovação da LOAS (SPOSATI, 2011 *apud* SANTOS; CORDEIRO, 2019). Embora a categoria dos/as assistentes sociais tenham assumido essa luta, frisamos que serviço social não se confunde com assistência social. A primeira diz respeito à uma profissão, enquanto a segunda se remete a um direito e política social pública. Os trabalhadores da assistência social não são necessariamente assistentes sociais, o que pressupõe que os objetivos da política não são necessariamente os objetivos daquela profissão (SANTOS; CORDEIRO, 2019).

Adiante, o elenco das categorias profissionais de nível superior foi ampliado por meio da Resolução n.º 17/2011 do CNAS. Restou da seguinte forma:

Art. 1º Ratificar a equipe de referência, no que tange às categorias profissionais de nível superior, definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS, aprovada por meio da Resolução n.º 269, de 13 de dezembro de 2006, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

Parágrafo Único. Compõem obrigatoriamente as equipes de referência:

I - da Proteção Social Básica:

Assistente Social; Psicólogo.

II - da Proteção Social Especial de Média Complexidade:

Assistente Social; Psicólogo; Advogado.

III - da Proteção Social Especial de Alta Complexidade: Assistente Social; Psicólogo (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011).

Como a NOB fala em outras categorias profissionais de nível superior, a referida Resolução também aponta quem preferencialmente pode atuar nos serviços socioassistenciais:

Art. 2.º [...] §3º São categorias profissionais de nível superior que, preferencialmente, poderão atender as especificidades dos serviços socioassistenciais:

Antropólogo;

Economista Doméstico;

Pedagogo;

Sociólogo;

Terapeuta ocupacional;  
e Musicoterapeuta (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL,  
2011).

Além das diretrizes e princípios trazidos pela NOB RH-SUAS, a redefinição da gestão do trabalho na assistência social também deve ser balizada no contexto do capitalismo, pois o trabalhador do SUAS não foge às sujeições do mundo do trabalho, em especial, em tempos de reestruturação produtiva.

Por exemplo, é de longa data que, nas Conferências de Assistência Social, a forma de contratação das equipes profissionais dos equipamentos públicos é tida como pauta. Preconiza-se a contratação mediante concurso público, de provas ou de provas e títulos, para o regime estatutário, mas nem sempre funciona assim. Ocorrem contratações por meio de concurso público para o regime celetista; de terceirizações; de processos seletivos simplificados temporários, sem esquecermos dos cargos de confiança que, por vezes, só crescem na carreira político-partidária de quem está no governo do que propriamente na política pública de assistência social. Essas contratações estão no universo da precarização das relações de trabalho no serviço público.

Ainda, o processo de contrarreforma do Estado esvazia a oferta dos serviços públicos, desafiando a operacionalização do trabalho de diferentes profissões no cotidiano dos equipamentos assistenciais.

Historicamente, a Assistência Social tem configurado um campo de área social marcado pela restrição de recursos financeiros, dificultando a oferta de serviços de proteção social, com incidência sobre a gestão do trabalho, a qualidade dos serviços prestados e a garantia de direitos. Determinantes históricos que, associados aos atuais processos de Reforma do Estado, vêm impondo a redução da contratação de pessoal nas três esferas de governo, bem como a redução de recursos financeiros. Em decorrência tem-se a incapacidade de consolidar carreiras públicas, rotatividade, desvalorização do funcionalismo público e precarização do trabalho (ARAÚJO *et al.*, 2017, p. 146)

É comum encontrarmos equipes reduzidas nos equipamentos públicos de assistência social ou, pior, quando encontramos “*eu*”*quipes*, ou seja, quando o trabalho que deveria ser multiprofissional, acaba contando apenas com uma única especialidade. É comum também que a falta de profissionais ocasione a divisão do tempo de serviço de um mesmo técnico em diferentes equipamentos. Imagine, por exemplo, o quanto se perde do trabalho social ao dividir um mesmo e único

técnico(a) em um CRAS e um CREAS. Nessa situação, um único profissional seria responsável pela referência e contrarreferência da situação demandada!

A defasagem de profissionais não é só na assistência social, pois o esvaziamento das responsabilidades do Estado com o advento do neoliberalismo afetou todas as políticas sociais públicas. Daí que o trabalho da assistência social preconiza o trabalho em rede, intersetorial. Mas fazer laços com quem se a rede também é frágil, por vivenciar relações precárias?

A precarização do serviço público também revela a ausência de recursos materiais e de infraestrutura disponibilizados para os trabalhadores do SUAS executarem suas atividades.

Os trabalhadores do SUAS se veem no desafio de viabilizar direitos em um cenário em que não existem. É fazer muito com o pouco. E é por isso que encontramos, em depoimentos dos trabalhadores do SUAS, afirmações de que realizam ações para “apagar fogo”, não de real proteção integral. É um cenário em que muitos trabalhadores adoecem ante a violência do Estado.

Portanto, pensar a ação dos profissionais do SUAS requer reconhecer as determinações que estruturam o trabalho na sociedade e suas mediações em relação à esfera dos serviços.

Além dos trabalhadores do SUAS, os usuários são também importantes sujeitos sociais da Política de Assistência Social.

#### 2.4.2 Usuários do Sistema Único de Assistência Social

No âmbito da seguridade social, tem-se o consenso de que a saúde é um direito de todos, a previdência social é para aqueles que contribuem e a assistência social é para quem dela necessitar. Essa última afirmativa pode ser confirmada a partir da LOAS que, no seu artigo primeiro, institui ser a assistência social um direito do cidadão que garante o atendimento às necessidades básicas, por meio de um conjunto de ações de iniciativa pública e da sociedade.

Na PNAS, vamos encontrar a seguinte concepção de público usuário da Política de Assistência Social:

[...] cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL; MDS; SNAS, 2005, p. 33).

Das definições expostas, ao extrairmos termos como necessidade, exclusão e privação, parece-nos que uma interpretação de usuários da assistência social pode ser daqueles sujeitos de direitos despossuídos de direitos, ou seja, a pessoa precisa estar em uma condição de não direitos para chegar à assistência social. Vem à baila, o conceito de cidadania invertida, formulado por Teixeira (1985), que ao discutir as primeiras medidas de proteção social fala da condição política de cidadania invertida, na qual o indivíduo entra em relação com o Estado no momento em que se reconhece como um não-cidadão.

Frise-se que o conceito de cidadania invertida foi formulado por Teixeira sobre as primeiras medidas de proteção social, denominadas também de assistência social, mas com o traço compensatório e punitivo, natureza que hoje não se coaduna com os proclamas constitucionais e do SUAS, mas ainda assim é possível verificar a sobrevivência dessa face perversa da assistência social. Sposati, Carvalho e Teixeira (2012, p. 10) falam que a “assistência social no contexto das políticas sociais vem se comportando como um campo de benesse pública e privada ao ‘necessitado’, como uma não política, como um sistema que se autonega, sem visibilidade”.

Haja vista os padrões desiguais de reprodução social no Brasil, a população usuária da assistência social é reconhecida muitas vezes pela sua situação de pobreza e não na sua condição de classe trabalhadora. Daí que muitas vezes alguns a entendem como uma política para pobres, sem dimensionar a condição de classe trabalhadora que sofre com a desigualdade social, manifestada muitas vezes pela pobreza.

Sobre a desigualdade social, a América Latina é, conforme Kliksberg (2000 *apud* SILVA, 2010, p. 103), a “terra mais desigual do mundo”. No estudo de Silva (2010) com base no CEPAL (2000), aponta-se que, em países como Brasil, Bolívia

e Nicarágua, a renda dos 20% mais ricos supera em 30 vezes a renda dos 20% mais pobres, sendo que a maior distância está no Brasil, onde 10% dos mais ricos têm renda 32 vezes superior à soma dos 40%. Pondera, ainda, que a condição de pobreza de grande parcela da população da América Latina está longe de ser superada e agravou-se no modelo econômico neoliberal.

As manifestações cotidianas, imediatas e visíveis da pobreza indicam estado ou condição de privação, de vulnerabilidade, de fragilidade, de dificuldade ou de insegurança. É o que convencionou chamar, na linguagem popular, de *carência* ou de *pessoas carentes* de certos recursos para a satisfação de certas necessidades tidas como básicas e vitais (SILVA, 2010, p. 106).

A condição de privação influencia diretamente no direito à escolha das pessoas: “as condições sociais de existência, nesse caso, subtraem das pessoas o direito à escolha, a ter preferências e a buscar o que proporciona maior satisfação” (SILVA, 2010, p. 106). Por conseguinte, o fenômeno multidimensional expressado, principalmente, “pela ausência ou insuficiência de renda resulta da combinação e condensação de outras formas de subalternização e apartação social, tais como, o modo de inserção ocupacional, o local de moradia, as relações de gênero [...]” (SILVA, 2010, p. 106).

Dos excertos acima, importante frisar a ideia de subalternidade na discussão dos sujeitos que demandam a assistência social. Subalternidade é tratada como categoria de análise por Silva (2014), que elucida o tema em relação à Política de Assistência Social, a partir dos estudos de Yazbek sobre “a pobreza brasileira, a interlocução com a assistência social e seu significado na construção da identidade de classes subalternas” (SILVA, 2014, p. 79). Essas três categorias – pobreza, subalternidade e exclusão – tornam “visíveis a dominação, a humilhação, o ressentimento, a subordinação, a resistência e outras tantas dimensões do lento processo de constituição de uma identidade social subalterna” (SILVA, 2014, p. 79).

A categoria subalternidade foi escolhida pela autora [Yazbek] para designar as classes em que se inserem os usuários das políticas sociais e ‘[...] diz respeito à ausência do poder de mando, do poder de decisão, do poder de criação e direção’ (Almeida, *apud* Yazbek, 2009, p. 35). [...] A subalternidade não pode ser analisada isoladamente, fora do conjunto da sociedade, sem que haja a abordagem da relação entre as classes sociais e as formas de dominação (SILVA, 2014, p. 79)

A pesquisa de Yazbek revelou a existência de um entendimento contraditório das ações assistenciais, revelando-se repleta de ambiguidades e contradições. Seria necessário, portanto, “avançar e investir na construção da Assistência Social como política social voltada à criação de condições para que os subalternizados caminhem na direção de sua constituição como sujeitos” (SILVA, 2014, p. 81).

Sposati, Carvalho e Teixeira (2012) afirmam que a assistência social, diferente da universalidade da saúde e do critério seletivo da Previdência Social, utiliza-se de um critério particular: o mérito ou o valor da necessidade para definir sua demanda: “Não é qualquer um que se credencia aos serviços da assistência social, mas só aqueles a quem a *sociedade reconhece* como necessitados e desamparados” (2012, p. 14).

Dizer que a assistência social é para quem dela necessitar, no caso brasileiro, implica em considerar ser um público composto “por todos os cidadãos que se encontram fora dos canais correntes de proteção pública: o trabalho, os serviços sociais públicos e as redes sociorrelacionais” (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2017, p. 75).

Sposati, Carvalho e Teixeira (2012) conduzem a um raciocínio de o público da assistência social é a maioria da população e não a minoria, uma vez que “as demandas da assistência social não se compõem de situações especiais, mas de grande parte da população e, mais do que isso, grande parte da força de trabalho” (SPOSATI, CARVALHO E TEIXEIRA, 2012, p. 21).

O raciocínio das autoras enfatiza os objetivos da assistência social estabelecidos na Constituinte, *in verbis*:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

Continuam a exposição ao considerar que todo o brasileiro, exceto o trabalhador ativo com faixa etária entre 18 e 50/55 anos, estaria sob a proteção da assistência social, inclusive aqueles dentro dessa faixa etária, mas não pertencentes ao mercado formal (SPOSATI; CARVALHO; TEIXEIRA, 2012). A assistência social atende a uma população que não é imediatamente visível aos olhos do capital (SPOSATI; CARVALHO; TEIXEIRA, 2012).

Temos um “Estado de bem-estar ocupacional”, como chamam as autoras, segundo o qual as condições de reprodução social foram seletivamente estendidas a estratos ocupacionais a partir de sua importância econômica ou do grau de organização política. Os trabalhadores fora do mercado formal não possuem visibilidade econômica e política, daí que a assistência, em princípio, destina-se a esse trabalhador pouco visível para o capital: “o trabalhador parado, o que não possui vínculo formal, o desempregado, o indigente, os deserdados” (SPOSATI; CARVALHO; TEIXEIRA, 2012, p. 23).

No “Estado de bem-estar ocupacional” são substituídas as relações de direitos universais pelas de direito contratual. Assim, é o contrato de trabalho que vai definir, imediatamente, as condições de reprodução do trabalhador no âmbito da previdência ou assistência social: o primeiro, destinado aos segurados com direito à demanda legal e, aos outros, necessitados, “invisíveis juridicamente, cabe o direito ao ‘agradecimento’” (SPOSATI; CARVALHO; TEIXEIRA, 2012, p. 23).

Embora não esteja previsto no arcabouço teórico e normativo que rege a assistência social, a lógica dessa dinâmica nos remete à ideia da constituição da identidade de subalternidade, sendo engendrada dentro da própria oferta da política. O problema vislumbrado aqui está nas ações de direito e de cidadania que passam a ser transvestidas de ajuda, de mérito.

A pessoa que requer a assistência precisa ser “‘portador de algo’”. Este ‘algo’ precisa ser graduado, pois na condição de ajuda e de pronto-socorro social cabe à Assistência Social privilegiar as situações graves e agudas” (SPOSATI; CARVALHO; TEIXEIRA, 2012, p. 23). Sobre o assunto, as autoras exemplificam considerando que não basta a necessidade de alimentação, mas é preciso apresentar grau de desnutrição.

Uma forma comum, com que é apanhada essa questão, é pela concepção de carência, dos carentes ou de carência social. Operar a ‘noção de carência’ é validar a ‘noção de ausência’ ou de um espaço a ser

preenchido, que por várias circunstâncias não o foi. Como se pode notar, essa concepção não é relacional, como é a desigualdade, que supõe a igualdade. Ao constatar a desigualdade como ausência, há o deslocamento de uma relação social e política para o âmbito de uma circunstância, fenômeno ou situação. Atender aos carentes volta a ser um ato moral, ético, isto é, humanitário, destituído, porém da dimensão econômica e política pela qual a sociedade se organiza. Põe-se em questão a concepção ético-social ante a econômico-política contida no exame da assistência social.

O 'Estado de bem-estar ocupacional', do qual a assistência social faz parte, é fundado na meritocracia, que dissolve as relações de direito em concessões (SPOSATI; CARVALHO; TEIXEIRA, 2012, p. 24-25).

Diante dessas considerações, entendemos ainda, como desafio da Política de Assistência Social, a superação da concepção de usuários estruturada a partir da lógica da ajuda, do mérito e da subalternidade. A assistência deve tomar seu lugar na seguridade social, devendo ser articulada no âmbito de uma proposta universal, capaz de viabilizar o protagonismo de seu público, além de reconhecer, no usuário da política, um sujeito de direitos.

## 2.5 O BENEFÍCIO EVENTUAL NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os Benefícios Eventuais possuem o patamar de direito e integram o conjunto de proteções da Política de Assistência Social. Afirmam integrantes do MDS (2010) que todos os indivíduos possuem direito à proteção social, em especial, durante emergências e calamidades públicas, quando os cidadãos enfrentam situações temporárias de vulnerabilidade. É diante de tais situações que surgiram os Benefícios Eventuais, pois demandam do Estado intervenção ágil e de qualidade.

Os Benefícios Eventuais são provisões suplementares e provisórias, prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública, conforme preconiza o artigo 22 da LOAS.

Ainda, o benefício eventual é uma forma de resposta estatal no âmbito da assistência social que:

[...] seria um campo de atenção, de uma política distributiva, voltado a apoiar o indivíduo ante a vivência de um momento esporádico, ocasional, o qual poderia abalar sua vida e suas relações sociais e familiares. Esse

apoio estatal é demarcado em duas frentes de ocorrências: eventualidades oriundas dos ciclos da vida, como nascimento e morte; vivências de calamidades, desastre e emergências. Ambos são geradores de situação de vulnerabilidade temporária e desproteção social (BOVOLENTA, 2017, p. 11).

Essa concepção de benefícios eventuais é permeada pelo processo de recusa ao assistencialismo e ações de caráter tutelador para a afirmação do SUAS.

Até se chegar ao patamar de hoje – de benefícios eventuais – as ações de amparo e proteção, percorreram um longo caminho que, nos primórdios, relaciona-se ao assistencialismo:

Historicamente, essas ações de proteção social possuíam um caráter tutelador, pois eram exploradas politicamente por homens públicos inescrupulosos e tidas como um favor dos governantes para os indivíduos em situação de vulnerabilidade (MDS, 2010, p. 6).

A prestação de benefícios eventuais na assistência social foi, historicamente, a expressão máxima de concepções e práticas clientelistas e paternalistas destituidoras de direito (MDS, 2010).

Os benefícios eventuais apresentam trajetória histórica eivada de casuísmos, oportunismos e de pouco profissionalismo, já que foram implementados por muito tempo de forma não regulada, sob tutela do primeiro-damismo, sem planejamento, diagnóstico e controle social, tem portanto, por herança, sua oferta prestada de forma fragmentada e dissociada do conjunto de proteções da assistência social e de outras políticas sociais (MDS, 2010, p. 31).

A respeito da história dos benefícios eventuais, vamos nos aprofundar tendo por base, principalmente, os ensinamentos de Bovolenta, estudiosa sobre o tema, perpassando noções de benefícios e proteção social.

A referida autora considera que, enquanto dever estatal, os esquemas de proteção social podem ser reconhecidos por um conjunto de provisões que se expressam de diferentes formas, inclusive, por benefícios (BOVOLENTA, 2017).

Bovolenta indica a etimologia do termo benefício, oriundo do latim *beneficium*, que significa:

“Benfeitoria, favor de quem tira proveito” (BUENO, 1963). É derivado de “*bene+fácere*” traduzido como “[...] fazer o bem” (BUENO, 1963). No campo jurídico, sua concepção relaciona-se ao *status* de direito “[...]”

auxílio legal, em dinheiro, a que faz jus, em face de determinadas circunstâncias, o segurado da Previdência Social” (SIDOU, 1977). (BOVOLENTA, 2017, p. 42)

A proteção social, por sua vez, pode ser entendida como um conjunto de ações organizadas pelo Estado a partir do contexto da sociedade capitalista. Para Jaccoud (2009, p. 58), a proteção social é “um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais”.

Para Leite (*apud* BOVOLENTA, 2017, p. 40) a compreensão de proteção social perpassa a ideia de condições de subsistências efetivadas por um “[...] conjunto de medidas de caráter social destinado a atender certas necessidades dos indivíduos [...]”. Bovolenta (2017, p. 41) indica que “formas de amparo e proteção social são identificadas na história do Brasil e transitam desde o escopo de ajuda e caridade até o estatuto dos direitos”. E complementa que os auxílios predominaram até o século XX com a ideia de amparo, tendo seu escopo ampliado para proteção com a introdução de legislações voltadas para o trabalho.

Ao considerar as formas de amparo e proteção social, Bovolenta preconiza que a esmola é o modo mais antigo de amparo ao indivíduo, marcando desde o período colonial até os dias atuais, inexistindo ações protetivas. Conta que, no Brasil, inicialmente, pertencia ao Rei de Portugal a função “de designar *esmoler*es a fim de recolher espórtulas aos mais necessitados pelas regras da Igreja Católica” (BOVOLENTA, 2017, p. 45). Assim, os miseráveis tinham acesso ao mínimo necessário, por exemplo, alimentos, roupas e medicamentos.

A mesma autora (2017) conta que, com papel específico na atenção aos pobres, sobressaem-se as Irmandades das Santas Casas de Misericórdias, instituídas por volta de 1498 em Portugal e fixadas no período colonial do Brasil, nos anos de 1543. As Irmandades eram compostas por “homens-bons”, também conhecido como homens ricos e a caridade era a forma de os ricos vivenciarem a “paz de consciência” e ascenderem aos reinos dos céus. Os serviços de assistência foram impulsionados pelo Cristianismo, pois representava um exercício dos ensinamentos de Deus. A pobreza é vista como uma fatalidade, não havendo proteção do Estado, e sim a assistência esmolada ofertada pela Igreja e os “homens-bons”.

Naquela época, ainda, era comum que as esmolas fossem entregues às Igrejas ou Santas Casas para intermediar a concessão aos necessitados. As pessoas que recebiam as esmolas não eram todos os necessitados, em situação de pobreza, mas somente aqueles que mereciam a ajuda que, “via de regra, se direcionava [...] aos brancos, cristãos, filhos de casamentos considerados legítimos, ou seja, oficializados pela Igreja (FRANCO, 2014 *apud* BOVOLENTA, 2017, p. 47). Os escravos não recebiam esmolas da irmandade, pois eram considerados responsabilidade de seus donos (BOVOLENTA, 2017).

Outro destaque feito por Bovolenta (2017) é que as Santas Casas, lugar de prática da misericórdia, precederam o Estado brasileiro:

[...] as Santas Casas se instalaram no Brasil muito antes do próprio Estado brasileiro, instituído por meio da Constituição Imperial de 25 de março de 1824. Suas obras precedem as atividades estatais no campo da assistência social e da saúde no país, sendo até os dias atuais um esteio à pobreza existente (BOVOLENTA, 2017, p. 51)

Bovolenta assinala que a ajuda aos pobres perdurou por séculos no país e sua prática, exercida por instituições religiosas, irmandades, obras sociais, damas de caridade, asilo de mendicidade e até as primeiras formas de organização estatal, “expressa formas de benefícios que hoje se orientam pela ótica do direito no âmbito da proteção social” (BOVOLENTA, 2017, p. 52).

Nesse sentido, indica que “Até o início do século XX, a pobreza ainda era vista e tratada como alvo de caridade” (BOVOLENTA, 2017, p. 52). O reconhecimento e a expansão de um sistema de proteção social, ainda que restrito ao trabalhador formal, foi evidenciado com as leis de proteção ao trabalho, em especial, a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), de 1943.

O século XX demarca a instituição do sistema de proteção social brasileiro por meio da lógica do Seguro Social.

O *Seguro Social* tem como característica destinar-se à cobertura da população assalariada com a qual se estabelece uma relação jurídico do tipo *contratual*: os benefícios são, em regra, proporcionais à contribuição efetuada, não guardando relação imediata com as necessidades do beneficiário. A participação tende a ser compulsória e, embora restrita a uma parcela da população, é uma relação de *direito social* estabelecida com base em um contrato (TEIXEIRA, 1985, p. 402).

A Lei que respalda o seguro social, embrião da política previdenciária brasileira, é a Lei Eloy Chaves (Decreto n.º 4.682, de 24 de janeiro de 1923). Simões

(2014) conta que o marco inicial da Previdência Social no Brasil foi a Lei n.º 3.397/19888, que autorizava o governo a abrir uma caixa de socorros para os trabalhadores das estradas de ferro, porém, essa Lei foi praticamente considerada letra morta, estabelecendo-se a Lei Eloy Chaves como o grande marco que inaugura a Previdência no Brasil, “ao instituir, nas empresas ferroviárias, uma Caixa de Aposentadorias e Pensões – CAP, para os respectivos empregados” (SIMÕES, 2014, p. 146). As CAPs asseguravam, de acordo com o mesmo autor, benefícios básicos de aposentadorias e pensões aos empregados.

As CAPs foram transformadas, nos anos de 1930, em Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) que, dentre as alterações, assegurava “basicamente aposentadorias, pensões, auxílio-doença e funeral e assistência médica aos filiados” (SIMÕES, 2014, p. 147).

Na lógica de Bovolenta (2017), entender a trajetória do seguro social é importante para identificarmos as formas de atenção que precederam e ajudaram a compor o atual benefício eventual.

No Brasil, fora o seguro social, ainda não havia ações de proteção social pelo Estado no âmbito da assistência social:

Aos cidadãos desprovidos do seguro social não havia sistema de proteção social legalmente instituído. Na maior parte das vezes, suas necessidades sociais eram atendidas de modo ocasional, mesmo que fosse pelo Estado, ou ainda por iniciativas isoladas, como por instituições privadas de assistência social, primeiro-damismo, voluntariado, ações religiosas, entre outras (BOVOLENTA, 2017, p. 79).

A grande referência de provisão de auxílios face às necessidades sociais, segundo Bovolenta (2017), foi a Legião Brasileira de Assistência – LBA, de cunho filantrópico, criada em 1942, sob o comando da então primeira-dama Darcy Vargas, objetivando, inicialmente, assistir às famílias dos soldados combatentes na Segunda Guerra Mundial.

A LBA, caracterizada como a primeira instituição de assistência de abrangência nacional, passou a atender também os mais empobrecidos. Foi reprodutora, na esfera pública, do modelo assistencialista que já acontecia no campo não governamental. A instituição tinha, no comando, as esposas dos Presidentes da República, inaugurando o primeiro-damismo na assistência social do país (TVBRASILGOV, 2013).

De acordo com Bovolenta (2017), em 1945, a LBA já existia em 90% dos municípios brasileiros e centrava sua atenção na maternidade e na infância. As ações e ofertas da LBA referiam-se a “concessão de auxílios econômicos, apoio à família, orientação maternal, campanhas de higiene, doações diversas, assistência médico-odontológica e arrecadações de fundos destinados a entidades assistenciais” (BOVOLENTA, 2017, p. 83). Ocorre que, em sua maioria, esses auxílios eram paliativos e emergenciais face à miséria existente. Além disso, segundo Sposati e Falcão (1989 *apud* BOVOLENTA, 2017, p. 84), “a ação da LBA na época não era sistemática, mas ocasional, em épocas de calamidades públicas, como no caso de secas, enchentes, etc”.

A autora explica que, mesmo após a CF/1988, a LBA continuou a existir, de modo concomitante à assistência social enquanto patamar de direito. Durante a gestão de Rosane Collor, a LBA estava imersa em denúncias de fraudes, corrupção e nepotismo. Daí que, em 1995, “o primeiro ato de extinção do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) incidiu sobre a LBA, criando, no mesmo viés do primeiro-damismo, o Programa Federal Comunidade Solidária” (BOVOLENTA, 2017, p. 88). O Programa Comunidade Solidária faz referência à gestão da reforma gerencial do Estado e, a partir de sua filosofia de solidariedade, desresponsabiliza o Estado na oferta de Proteção Social.

Historicamente, vários foram os benefícios instituídos no Brasil, em uma perspectiva de compor a oferta de proteção social que, a princípio, vinculava-se majoritariamente ao seguro social. Nesse aspecto, Bovolenta explica que os benefícios auxílio-natalidade e auxílio-funeral foram extintos da política previdenciária em 1996, mas não receberam regulamentação imediata. Eles seriam ofertados mais tarde pela Política de Assistência Social (BOVOLENTA, 2017) por meio de benefícios eventuais.

Sposati, no prefácio da obra de Bovolenta (2017), indica sobre a construção da nomenclatura benefício eventual, pois, era usual o termo “auxílio”. Explica que o termo foi construído por contraposição, haja vista já estar nominado o benefício continuado. Daí surgiu o nome de benefício eventual, sugestão do Professor Vicente Faleiros.

Embora a assistência social não tenha característica de seguro social, a passagem de benefícios no âmbito da assistência social não significou universalidade de acesso, pois estes foram condicionados ao corte de renda. É o

caso do BPC<sup>8</sup>, que estipula o critério de renda objetivo de ¼ do salário-mínimo *per capita* como sendo uma das condições de acesso e, por vezes, os demais benefícios eventuais, ao serem regulamentados pelos respectivos Conselhos de Assistência Social. É que a LOAS trata dos benefícios de modo geral e deixa a cargo dos entes federativos e respectivos Conselhos de Assistência Social a responsabilidade de regulamentar a Lei de Benefícios Eventuais de sua abrangência (conforme artigo 22 § 1º da LOAS).

Sobre o assunto do condicionante de renda, Bovolenta (2017) fala que “a cultura dominante na assistência social de ascendência liberal e restritiva apresenta dificuldades de entendimento da proteção social como direito extensivo a todos”. Analisa-se a renda para conceder-se o benefício, deixando de conceber a pobreza como um fenômeno multifacetado. Assim, como afirma Potyara Pereira (*apud* BOVOLENTA, 2017, p. 113), “o âmbito da política tende a ficar restrito ao âmbito da indigência e miserabilidade, retirando da mesma sua direção distributiva”.

Essa visão restritiva nos parece, desde já, uma hipótese de tensionamentos ainda presente na gestão do benefício eventual. Assim, acreditamos que analisaremos esse dado com melhor propriedade no capítulo que apresenta a pesquisa de campo.

Fato é que a assistência social, ao adquirir *status* de direitos sociais, “colocou em xeque a trajetória de não direito dos benefícios eventuais” (MDS, 2010, p. 31). E, com isso, tornou-se imperioso

rever as práticas instituídas, reorientar a prestação dos benefícios eventuais na direção dos princípios da LOAS, em especial o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade (inciso III, art. 4.). (MDS, 2010, p. 31 - 32).

Muito se avançou no trato dos benefícios eventuais e entendemos que o aporte legal e teórico caminha para que sua oferta esteja concebida na perspectiva das seguranças socioassistenciais, indicadas pela PNAS.

---

<sup>8</sup> Esse Benefício Assistencial foi regulamentado pela Lei n.º 8.742 – Lei Orgânica da Assistência Social/LOAS, de 07/12/1993, com alterações das Leis n.º 9.720/1998 e n.º 10.741/2003 e pelo Decreto n.º 1.744/1995, tendo entrado em vigor em 01/01/1996 (BRASIL; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2005, on-line)

### 2.5.1 A Concepção de Benefícios Eventuais na Legislação Social

Os benefícios eventuais, considerados provisões suplementares e provisórias a serem destinados aos cidadãos e famílias em ocorrências específicas, não estão previstos na *CF/1988*, contudo, outros marcos regulatórios dispõem sobre o tema. É o caso, por exemplo, da Resolução n.º 212, de 19 de Outubro de 2006 do CNAS, que define os critérios orientadores para a regulamentação e a provisão dos benefícios eventuais; do Decreto n.º 6.307, de 14 de dezembro de 2007, em que a União dispôs sobre os benefícios; da Resolução nº 39, de 9 de dezembro de 2010, que versa sobre o processo de reordenamento dos Benefícios Eventuais no âmbito da Política de Assistência Social em relação à Política de Saúde; e a própria LOAS, especialmente, a partir da alteração de sua redação com a incorporação da Lei n.º 12.435, de 6 de julho de 2011.

Considerando as regulamentações acerca dos benefícios eventuais, é possível destacar haver quatro ocorrências que dão margem à prestação, sendo elas:

- 1) nascimento
- 2) morte
- 3) situações de vulnerabilidade temporária
- 4) situações de calamidade pública

As duas primeiras ocorrências, por questões óbvias, são mais facilmente detectadas. Tanto a Resolução 212/2006 do CNAS quanto o Decreto 6.307/2007 expressam como serão prestados esse benefícios. A Resolução do CNAS, inclusive, é clara ao tratar que os benefícios deverão ser prestados em bens de consumo ou em pecúnia.

Agora, em casos de situação de vulnerabilidade temporária, não há uma delimitação de qual benefício será prestado a famílias e indivíduos. As normativas fazem referência à situação, mas não categorizam a forma material do bem ou serviço a ser prestado pelo benefício eventual. Vejamos o art. 7º do Decreto 6.307/2007:

Art. 7º A situação de vulnerabilidade temporária caracteriza-se pelo advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar, assim entendidos:

I - riscos: ameaça de sérios padecimentos;  
 II - perdas: privação de bens e de segurança material; e  
 III - danos: agravos sociais e ofensa.  
 Parágrafo único. Os riscos, as perdas e os danos podem decorrer:  
 I - da falta de:  
 a) acesso a condições e meios para suprir a reprodução social cotidiana do solicitante e de sua família, principalmente, a de alimentação;  
 b) documentação; e  
 c) domicílio;  
 II - da situação de abandono ou da impossibilidade de garantir abrigo aos filhos;  
 III - da perda circunstancial decorrente da ruptura de vínculos familiares, da presença de violência física ou psicológica na família ou de situações de ameaça à vida;  
 IV - de desastres e de calamidade pública; e  
 V - de outras situações sociais que comprometam a sobrevivência (BRASIL, 2007).

Ainda sobre essa terceira ocorrência, acreditamos ser importante dissertar sobre a diferenciação entre vulnerabilidade social temporária e a vulnerabilidade social. Isso porque entendemos que a condição para o acesso ao benefício eventual por razão de vulnerabilidade temporária não deve (não deveria) ser confundida com vulnerabilidade social. De acordo com o contido na PNAS:

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de **vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras)** (BRASIL; MDS; SNAS, 2005, p.33) (grifo da autora).

A PNAS, portanto, apresenta uma definição de vulnerabilidade social ao se referir à população público-alvo da PSB (nível de proteção social do SUAS). Válido destacar que, analisando o conceito acima, a PNAS indica que a vulnerabilidade pode ser decorrente da pobreza, ou seja, considera serem conceitos distintos, mas aponta que a pobreza acentua a vulnerabilidade.

A vulnerabilidade social é, portanto, um fenômeno multifacetado que indica situações de desproteção social vivenciadas pelas pessoas. Compreender a forma pela qual a vulnerabilidade se expressa pressupõe conhecer o cotidiano das famílias e indivíduos, especialmente, o território em que vivem. Por isso, a PNAS considera ser fator determinante o território para compreender as situações de vulnerabilidade, “Isto é, reconhece que não há como compreender os fenômenos

societários, em especial, aqueles ligados aos fatores sociais, culturais e econômicos, fora do seu contexto territorial” (MDS, 2012, p. 12).

Vale destacar que “as vulnerabilidades vivenciadas são fenômenos sociais e não problemas particularizados” (MDS, 2012, p. 21), e está previsto que as equipes profissionais que trabalham no âmbito da política de assistência social devem ser interdisciplinares, pois essa composição possibilita a melhor compreensão das vulnerabilidades sociais, por serem “fenômenos complexos e multifacetados, que exigem respostas diversificadas, alcançadas por meio do olhar interdisciplinar, qualificando a intervenção realizada” (MDS, 2012, p.27). Sobre o assunto:

Ao se iniciar o processo de acompanhamento familiar, é preciso que os profissionais que realizam o atendimento tenham em mente que **as vulnerabilidades apresentadas pelas famílias são expressões de necessidades humanas básicas não satisfeitas, decorrentes da desigualdade social**. Assim é preciso ultrapassar a lógica do atendimento “caso a caso” ou “caso de família”, que vincula a satisfação das necessidades sociais à (in)competência individual das famílias. Portanto, é preciso redimensionar a lógica do trabalho com famílias na perspectiva dos direitos, coletivizando as demandas e reafirmando que o caminho para a concretização da cidadania é via políticas públicas de responsabilidade do Estado (MDS, 2012, p.65) (grifo da autora).

O documento que se refere ao volume 2 das *Orientações técnicas sobre o PAIF* (2012) sugere algumas situações de vulnerabilidades que demandam a proteção da Assistência Social, a saber:

Famílias que vivenciam situações de vulnerabilidades identificadas no território que as afetam, tais como: cujos membros foram vítimas de escarpelamento, pertencentes aos povos e comunidades tradicionais, que vivem em áreas com presença de conflitos fundiários, contextos de extrema violência, com alto índice de insegurança alimentar, famílias recém-retiradas de seu território de origem, que atendam os critérios dos programas de transferência de renda, com vivência de discriminação, entre outras, na perspectiva preventiva, de modo que não incorram em situações de risco social (MDS, 2012, p. 74).

Embora sem um conceito unânime na literatura, podemos observar que vulnerabilidade social é um fenômeno complexo, que pode se referir a necessidades humanas básicas não satisfeitas decorrente do contexto de desigualdade, ultrapassando a lógica da culpabilização do indivíduo.

percebe-se que na sociedade brasileira, dadas as desigualdades características de sua estrutura social, o grau de vulnerabilidade vem aumentando e com isso aumenta a exigência das famílias desenvolverem complexas estratégias de relações entre seus membros para sobreviverem (BRASIL; MDS; SNAS, 2005, p. 42).

Adiante, defendemos que não podemos nos furtar ou amortizar o significado de vulnerabilidade social dessas famílias e/ou indivíduos demandatários da assistência social que, em verdade, pertencem à classe trabalhadora, sujeita à exploração do modo de produção capitalista. Ademais, é nesse conjunto de desigualdades engendradas no capitalismo maduro que se vislumbra o contributo do Estado em assegurar a reprodução do capital, via política social de assistência social e das outras intersetoriais:

A crise contemporânea reacende a tensão entre trabalho e assistência social sob um novo ângulo e a expansão da assistência social em contexto de aumento de desemprego, degradação do trabalho e derruição dos direitos dele dependentes eleva a assistência social ao patamar de política destinada a participar mais ativamente da reprodução da força de trabalho em larga escala, ou, em outros termos, de todo trabalhador que constitui a superpopulação relativa durante o tempo em que está desocupado parcial ou inteiramente, por meio dos programas assistenciais de renda mínima. A assistência social, assim, contribui para manter o que Marx (1984, p.208) chamou de “[...] reservatório inesgotável de força de trabalho disponível [...]” que, ao ser disponibilizada para o capital, constitui uma ampla base para a exploração do capital (BOSCHETTI, 2016, p. 23).

Argumentamos, portanto, que vulnerabilidade social é uma das expressões da questão social, porque não é um problema individual, mas sim a expressão da desigualdade gerada pela organização social capitalista, na qual se inscreve a questão social. Assim, pressupomos que acabar com a vulnerabilidade social prescinde da destruição do modo de produção capitalista. Porém, o que hoje nos é tangível é minimizar os efeitos da questão social por meio das políticas sociais públicas, dado o seu caráter contraditório.

Daí a importância de se interpretar vulnerabilidade temporária e vulnerabilidade social como institutos distintos. No primeiro, ainda que tenhamos a compreensão da dimensão de totalidade, as respostas imediatas vêm em benefícios eventuais. No segundo, a resposta deve ser mais ampla, prevalecendo o trabalho social.

Adiante, quanto à quarta ocorrência, ou seja, o estado de calamidade pública, definida pelo parágrafo único do art. 8.º do Decreto 6.307/2007 como sendo o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, advinda de baixas ou altas temperaturas, tempestades, enchentes, inversão térmica, desabamentos, incêndios, epidemias, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à

incolumidade ou à vida de seus integrantes. Nesses casos, poderá ser criado benefício eventual de modo a assegurar às vítimas de calamidades públicas a sobrevivência e a reconstrução de sua autonomia. Também não há determinação específica quanto ao benefício a ser prestado.

Acontece que os benefícios eventuais carecem de regulamentação dos entes federativos onde serão ofertados, sob o comando do respectivo Conselho de Assistência Social. É o que destaca Pereira ao dizer que os benefícios eventuais são de responsabilidade dos governos dos municípios, de forma que “a concessão e o valor (material ou monetário) de sua provisão são indeterminados e deverão ser regulamentados pelos Conselhos de Assistência Social dos Municípios” (PEREIRA, 2010, on-line). Portanto, cada município terá sua organização quanto ao que será prestado como benefício eventual ao se deparar com uma das quatro ocorrências destacadas.

Uma das prestações mais comuns e conhecidas, ofertadas como benefício eventual, é a cesta básica. Bovolenta (2017, p. 507) discute a relação entre a assistência e a cesta básica: a “concessão de alimentos é um dos legados históricos da assistência social identificada desde as primeiras formas de prestação de auxílios e que permanece, em grande parte, até os dias atuais como incumbência dessa área”. No âmbito das políticas públicas, a autora também indica que é possível identificar a presença da cesta básica, mais precisamente, junto à política de assistência social, “como forma de atenção à alimentação, compondo em geral o campo dos benefícios eventuais” (BOVOLENTA, 2017, p. 509). Sobre o caráter eventual, registre-se:

O caráter de eventual desses benefícios, se mal compreendido ou utilizado de modo contrário à sua finalidade, pode contribuir para camuflar violações de direitos que são permanentes na vida do cidadão, apoiando-os na condição de ocasional algo que é, por vezes, constante e duradouro. Nesse sentido, o exemplo da cesta básica é emblemático e representa bem essa realidade, na medida em que os agentes públicos, operadores da política social, a utilizam como resposta às várias demandas existentes. (BOVOLENTA, 2017, p. 510).

A autora reflete também que, “via de regra, as provisões com cesta básica se dão de maneira permanente e continuada, o que se propõe a indagar se desse modo ela é mesmo um dever da política de assistência social” (BOVOLENTA, 2017,

p. 509). Nessa discussão, a autora remonta ao direito à alimentação como fundamental à existência humana.

Não podemos reduzir o direito à alimentação à oferta de benefício eventual. O ato de comer é diário, necessário, vital. Nessa perspectiva, o alimento é um direito. Na assistência social, por sua vez, a oferta do alimento está condicionada a eventos pontuais e incertos, com acesso temporário.

### 3 O MUNICÍPIO DE MARINGÁ-PR NA PROVISÃO DO BENEFÍCIO EVENTUAL NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Estado do Paraná é dividido em cinco grandes compartimentos geomorfológicos, sendo eles, Planície Litorânea, Serra do Mar, Primeiro, Segundo e Terceiro Planalto, no qual será destacado o Terceiro Planalto, ou também chamado de Planalto de Guarapuava, onde se localiza o município de Maringá.

Figura 4 - Mapa geomorfológico de Maringá



Fonte: Manoel (2018)

Como outras regiões que surgiram no norte do Paraná no final dos anos de 1940, foi resultado do desbravamento de empresas colonizadoras e de capital inglês de categoria privada em parcerias com estatais, com o intuito de fazer investimentos imobiliários e agropecuários.

A primeira empresa a ter direito e concessão para o parcelamento e vendas de terra sobre uma grande extensão na região norte do Paraná foi a Companhia de Terras do Norte do Paraná (CTNP). Esta traçou planos para uma rede urbana, constituída por quatro núcleos, sendo esses: Maringá, Londrina, Umuarama e Cianorte, com intervalo de cem quilômetros entre cada um, interligados por estradas, mas, principalmente, por uma ferrovia. Uma das obrigações da CTNP era

expandir as vias férreas da região, pelo direito à venda dos lotes de terra (MANOEL, 2018)

Amorim (2015) destaca que, nos primeiros anos da fundação do município, a expansão urbana ficou restringida ao plano original traçado para esta, porém, ao longo da primeira década, este foi extrapolado. A seguir, traçaremos aspectos importantes da sua formação, bem como as medidas populacionais, territoriais e sociais que dão sustentação ao nosso tema.

### 3.1 O MUNICÍPIO DE MARINGÁ: MEDIDAS POPULACIONAIS, TERRITORIAIS E SOCIAIS

*“[...] Maringá, Maringá  
Volta aqui pro meu sertão  
Pra de novo o coração  
De um caboclo assossegá.[...]”*

*Maringá, Maringá - Joubert de Carvalho (1931)*

Começemos com arte para descrever a cidade de Maringá. A escolha é proposital porque nos parece dar o mesmo tom que a cidade mostra ao Brasil, quanto a ser invejável para se morar.

Há histórias sobre o nome escolhido para o município. Conta-se, em uma delas, que, por volta de 1940, essa área coberta por uma densa floresta já era denominada por Maringá. Ao demarcar essa região, nomeavam os rios e estes davam nomes às futuras cidades. Encontraram um ribeirão que recebeu o nome de Maringá, provavelmente, inspirado na canção “Maringá, Maringá”, de Joubert de Carvalho. O nome desse córrego passou ser o nome da futura cidade. Maringá recebeu o nome da canção que, por sua vez, conta a história da bela cabocla Maria do Ingá, filha de retirantes nordestinos, que um dia foi levada por uma seca inclemente. Na fusão das palavras de Maria mais Ingá, surgiu Maringá, dando origem à “Canção de Carvalho” que, por volta de 1935, estourava nas paradas de sucesso (PREFEITURA DE MARINGÁ, 2020a, on-line).

A história de Maringá, além da música, também está contada em outras formas de arte pela cidade. É o caso do mural “Os Pioneiros”, do Colégio Santa Cruz, localizado na rua Guarani da cidade, feito pelo artista Éder Portalha, nos anos

2000. O mural mostra a evolução da colonização de Maringá, retratando a derrubada da mata, a colheita do café, o trabalho do ferreiro, os meios de transporte, os tipos de moradia e o símbolo da cidade, a Catedral:

Figura 5 - Mural Artístico “Os Pioneiros”



Fonte: Prefeitura de Maringá (2020b, on-line)

O mural pode ser dividido em quatro partes, numa espécie de progressão histórica da cidade, enfatizando o trabalho dos pioneiros, inclusive das mulheres, que muitas vezes são menosprezadas na história oficial do município e nas homenagens aos seus pioneiros.

A partir da Avenida 19 de Dezembro, a obra de Portalha, em alto relevo, o início de Maringá, quando os primeiros pioneiros chegaram e encontraram apenas a mata fechada. O trecho mostra homens derrubando árvores e, ao lado deles, um grupo reunido, com um dos desbravadores carregando uma espingarda. É uma referência ao perigo que enfrentavam.

Após uma árvore esculpida em primeiro plano, aparecem as famílias inteiras chegando e os sinais de uma nova cidade, com precárias casas de madeira e a construção da Capela Santa Cruz, primeira igreja construída no Maringá Velho. Outra árvore em primeiro plano dá um novo pulo no retrato histórico e Portalha retrata, com maior intensidade, o ciclo do café. São homens limpando e transportando os grãos que sustentaram a economia maringense durante muito tempo.

Atrás desses trabalhadores e de seu "ouro verde", é possível perceber que as casas se tornam mais frequentes e a construção de uma outra igreja em madeira – possivelmente a antiga catedral. No "fim" do painel (em uma leitura da esquerda para a direita), um ferreiro trabalha na forja e, ao fundo, símbolo de uma Maringá mais recente: a Catedral Basílica Menor Nossa Senhora da Glória e o próprio Colégio Santa Cruz, primeira escola particular da cidade.

Em sua construção, foi utilizado apenas areia, cimento e cola e com 42,50m de comprimento por 5m de altura, totalizando 212,50m<sup>2</sup> (PREFEITURA DE MARINGÁ, 2020a, on-line)

A história na arte é contada com certo heroísmo dos desbravadores, a cidade está marcada pela instituição da Igreja Católica que, até os dias atuais, é o símbolo que marca a cidade de Maringá em qualquer parte do país.

Evidencia-se que Maringá é uma cidade nova, com fundação oficial datada de 10 de maio de 1947, e que experienciou o ciclo do café e a migração decorrente dele. A terra roxa atraiu produtores rurais paulistas e mineiros para aumentar a produção de café e, conseqüentemente, a população para mão de obra (PREFEITURA DE MARINGÁ, 2020a, on-line).

Sobre o povoamento de Maringá-PR, conta-se que:

O povoamento da área compreendida pelo atual Município de Maringá iniciou-se por volta de 1938, mas foi apenas a partir dos primeiros anos da década de 40 que começaram a ser erguidas as primeiras edificações propriamente urbanas, na localidade conhecida mais tarde por Maringá Velho. Eram umas poucas e bastante rústicas construções de madeira de cunho provisório. Destinava-se, fundamentalmente, organizar na região um polo mínimo para o assentamento dos numerosos migrantes que afluíam para essa nova terra (PREFEITURA DE MARINGÁ, 2020c, on-line).

Para retratar o excerto acima, localizamos, no Acervo Maringá Histórica, a *Revista Maringá Ilustrada*, edição de maio de 1972 (Editor Ludovico Del Guécio), que comemora o Jubileu de Prata da cidade:

Figura 6 - *Revista Maringá Ilustrada* “Maringá de ontem e de hoje” (parte 1)



Fonte: *Revista Maringá Ilustrada* (1972, p. 82 *apud* ACERVO MARINGÁ HISTÓRICA, 2012a, on-line)

Maringá é conhecida por ser uma cidade planejada e desde os primórdios de sua história já temos registro dessa marca:

No planejamento de colonização previsto pela Companhia de Terras Norte do Paraná, a estação de trem, que seria construída em uma região mais plana, deveria estar localizada no centro da cidade.

O projeto da cidade de Maringá é datado de 1943 e assinado pelo urbanista paulista Jorge de Macedo Vieira, adepto do conceito de “Cidade Jardim” elaborado pelo britânico Ebenezer Howard e responsável pelo projeto de inúmeros bairros de São Paulo. O traçado de Maringá foi desenhado com largas avenidas, canteiros que valorizavam o paisagismo e ruas que seguiam a inclinação natural do relevo o mais fielmente possível (PREFEITURA DE MARINGÁ, 2020c, on-line).

A respeito da população, a década de 1950 marca o salto de quarenta mil habitantes para cem mil, período em que se sobressaem a Vila Operária e o Maringá Velho como regiões mais prósperas e, em sequência, as zonas 1,7 e 6. Destacam-se, no perímetro urbano, as casas comerciais, as serrarias, as máquinas de café e as cerealistas (PREFEITURA DE MARINGÁ, 2020c, on-line).

Nos anos de 1960,

Maringá registra expansão tanto vertical quanto horizontal, solidificando a posição de centro regional”. São erigidos nessa fase edifícios como o Três Marias, Maria Tereza e Maringá, atestando ares de metrópole à cidade. Novos loteamentos aparecem, por exemplo o Jardim Alvorada, a Vila Morangueira, o Mandacaru e o Jardim Universitário, ampliando a zona urbana do município. Na esteira do progresso, brotam instituições seminais ao desenvolvimento socioeconômico, caso da COCAMAR e da UEM (PREFEITURA DE MARINGÁ, 2020c, on-line).

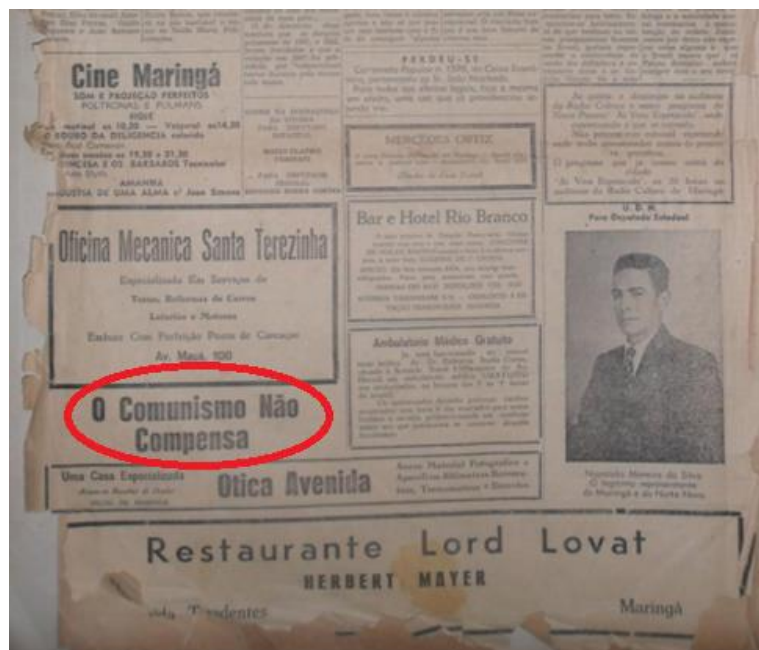
A seguir, apresentamos a parte inferior da página 82 da *Revista Maringá Ilustrada*, edição de maio de 1972. Nela, mostra-se a evolução de Maringá a partir das propriedades verticalizadas dos anos de 1957 em comparativo às casas de madeira de 1947.

Figura 7 - Revista Maringá Ilustrada “Maringá de ontem e de hoje” (parte 2)



Fonte: Revista Maringá Ilustrada (1972, p. 82 *apud* ACERVO MARINGÁ HISTÓRICA, 2012a, on-line)

Aventurando-se no *site* Acervo Maringá Histórica, localizamos o *Jornal de Maringá*, da década de 1950, dividido em partes 1 e 2. Recortamos as seguintes notícias:

Figura 8 - *Jornal de Maringá* – “O comunismo não compensa”

Fonte: *Jornal de Maringá* – parte 1 (1950 *apud* ACERVO MARINGÁ HISTÓRICA, 2013a, on-line)

Figura 9 - Jornal de Maringá – “A infiltração comunista”

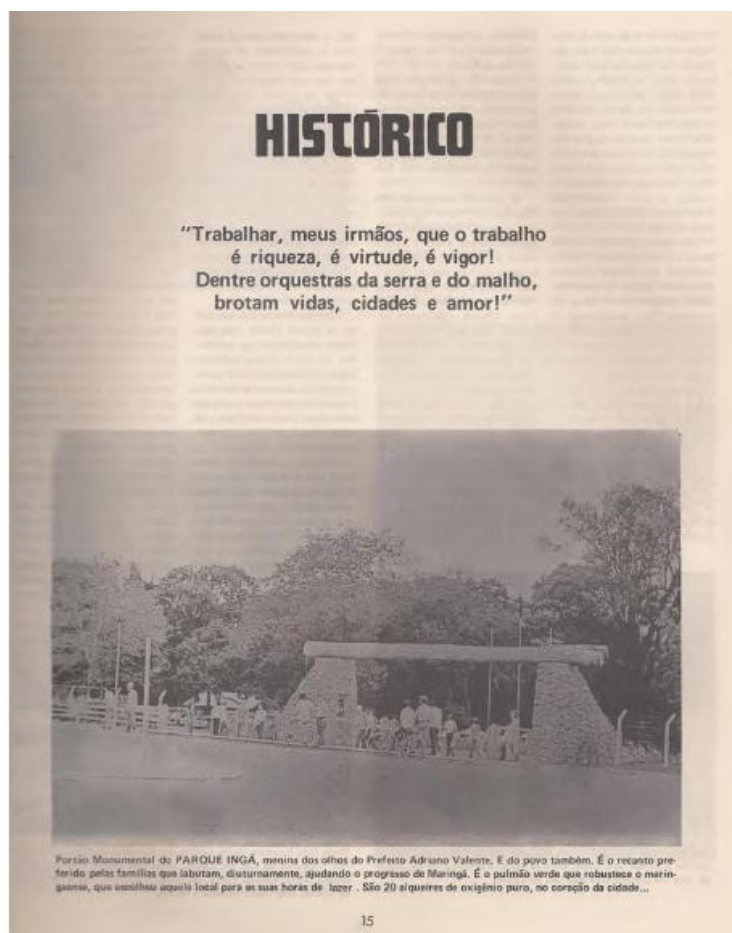


Fonte: Jornal de Maringá – parte 2 (1950 *apud* ACERVO MARINGÁ HISTÓRICA, 2013b, on-line)

No primeiro recorte, circulamos em vermelho a expressão “O comunismo não compensa”, posicionada no jornal como um alerta, mas sem notas redigidas a respeito. O segundo recorte, por sua vez, traz o artigo “A infiltração comunista”, com indicação de autoria de Ivens Lagoano Pacheco. Embora não esteja legível, o título, combinado ao alerta emitido anteriormente, deixa claro que o conteúdo é contrário ao comunismo. Faz-nos refletir a posição conservadora assumida por Maringá, reprodutora do discurso da ameaça do comunismo e garantidora da implantação da sociedade burguesa.

Nesse raciocínio, Maringá assumia uma postura convidativa ao povo trabalhador, ao povo que não reclama, nem protesta, mas “enfrenta” o trabalho com orgulho:

Figura 10 - Revista Maringá Ilustrada – “Histórico”



Fonte: Revista Maringá Ilustrada (1972, p. 15 *apud* ACERVO MARINGÁ HISTÓRICA, 2012a, online)

A foto acima é do Portão Monumental do Parque Ingá que, segundo a *Revista Maringá Ilustrada*, era a “menina dos olhos do Prefeito Adriano Valente e do povo também. É o recanto preferido pelas famílias que labutam, diuturnamente, ajudando o progresso de Maringá [...]”. O Parque Ingá continua sendo um dos pontos turísticos e de lazer da cidade. Está localizado em área urbana e, no seu entorno, estão propriedades de alto padrão, logo, tem seu uso feito predominantemente por pessoas que possuem considerável poder aquisitivo de renda.

As edições da *Revista Maringá Ilustrada* postadas no Acervo Maringá Histórica apresentam diversas curiosidades. Falam, por exemplo, sobre os pioneiros, as histórias de Maringá, os ofícios exercidos, os primeiros estudantes, a primeira professora, as publicidades dos negócios que estavam despontando, a composição do poder legislativo, as opções de lazer, as colunas sociais com os rostos (e nomes e sobrenomes) da sociedade, dentre outras notícias que dão o tom

de glória da cidade. Ainda na questão da visão de Maringá sobre o trabalho e adentrando sobre a população, encontramos uma matéria enaltecendo o trabalho dos japoneses, imigrantes dessa região.

Figura 11 - Revista Maringá Ilustrada – “Imigrante exemplar”

**IMIGRANTE EXEMPLAR**  
ARY DE LIMA

Se uma colônia existe que, pelo trabalho honrado e espírito de luta e de perseverança tem contribuído, deveras, para a grandeza e projeção do nome de Maringá, esta, sem dúvida, entre tantas outras, é a dos filhos do Japão.

Os imigrantes japoneses, que fizeram das terras do setentrão paranaense uma segunda pátria, contribuindo, em todos os momentos, e por todos os meios, para o avanço de sua civilização, merecem, destacadamente, em Maringá, um culto de admiração e de respeito de todos os brasileiros.

Ordeiros e pacatos, honestos e trabalhadores, briosos e progressistas, eles se têm mesclado a todas as iniciativas nobres voltados para a elevação de Maringá. Não falta jámais, nos setores da Cidade-Menina, que eles ajudaram fundar e crescer, o amparo decidido aos empreendimentos nobres, quaisquer que sejam.

No comércio, na indústria, na agricultura, nas profissões liberais, nas artes, na instrução, enfim, em toda a plenitude da vida agitada da Cidade de Dez Anos, sempre o elemento japonês se faz presente, tudo oferecendo, numa demonstração sincera de afeição à terra e de amor à comuna feliz que se transformou em ninho de trabalho e de atividades as mais variadas.

No amanho da terra, nas lutas de sol a sol, ele é o homem ideal, capaz de fazer prodígios, tornando vastíssimas regiões em celeiros de abundância e de riquezas. Devotado a qualquer ramo de atividade, a agricultura, todavia, parece o grande sonho da laboriosa família.



*Eles já crescem à sombra dos cafesais, sonhando riquezas e desejando um Brasil maior*

HAZIME NAKAZIMA, japonês, aparece como primeiro comprador de terras, na primeira escritura pública lavrada em notas do Tabelião Leandro, desta cidade.

Fonte: Revista Maringá Ilustrada (1957, p. 105 *apud* ACERVO MARINGÁ HISTÓRICA, 2012b, on-line)

A cultura japonesa se expressa em Maringá<sup>9</sup> por concentrar um grande número de seus descendentes e possuir seus símbolos em vários espaços da cidade, como é o caso do Parque do Japão, do Santuário Diocesano Nossa Senhora

<sup>9</sup> O Estado do Paraná é o segundo estado brasileiro com maior número de descendentes [japoneses]. Atualmente em Maringá a colônia japonesa tem cerca de trinta mil pessoas (PREFEITURA DE MARINGÁ, 2018a, on-line)

de Fátima<sup>10</sup> e da Associação Cultural e Esportiva de Maringá – ACEMA. Não localizamos no Acervo igual menção a outras etnias.

Também nos saltou aos olhos, dentre as páginas do Acervo e que fazem relação à caracterização de Maringá, as que mostram a população maringaense, ou pelo menos, o que se queria mostrar enquanto sendo a população. Várias páginas, como de colunas sociais, mostram crianças residentes na cidade e, em uma delas, consta o seguinte: “Estas crianças, que vivem sob o céu de paz e de trabalho de Maringá, são os sorrisos de hoje. Amanhã, no futuro, serão testemunhas vivas da cidade que, criança como elas, no presente, far-se-á grande e promissora em dias que virão” (MARINGÁ ILUSTRADA, 1957, p. 108-109 *apud* ACERVO MARINGÁ HISTÓRICA, 2012b, on-line)

Figura 12 - Revista Maringá Ilustrada – “Vida infantil”



Fonte: Revista Maringá Ilustrada (1957, p. 82 *apud* MARINGÁ HISTÓRICA, 2012b, on-line)

A revista também enfatiza as mulheres que passaram a integrar a sociedade maringaense, vejamos uma das páginas:

<sup>10</sup> O Santuário em anexo à Igreja São Francisco Xavier é uma pitoresca Gruta que conta com telas e imagens oriundas do Japão e Taiwan confeccionados em seda (PREFEITURA DE MARINGÁ; MARINGÁ TURÍSTICA, 2020, on-line).

Figura 13 - Revista Maringá Ilustrada – “Página Feminina”



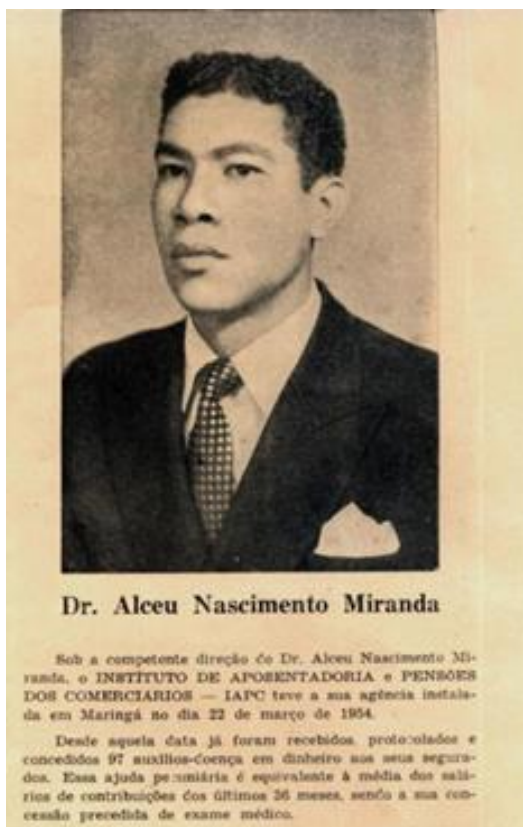
Fonte: Revista Maringá Ilustrada (1957, p. 88-89 *apud* ACERVO MARINGÁ HISTÓRICA, 2012b, on-line)

No primeiro retrato, tem-se novamente o comentário do trabalho, mas atrelado às crianças. No segundo, temos o enaltecimento da beleza da mulher maringaense: “retratam a graça e simpatia da cidade-brotinho, que como elas, um ninho de encantos e de beleza” (REVISTA MARINGÁ ILUSTRADA, 1957, p. 88 *apud* ACERVO MARINGÁ HISTÓRICA, 2012b, on-line). Embora os retratos se apresentem em preto e branco, é notável que os traços das crianças e das mulheres revelam serem pessoas de descendência branca ou, no caso de algumas mulheres apresentadas, japonesa. Temos aí a imagem da população maringaense que é qualificada como bela e promissora.

Nessa toada, procuramos as pessoas pretas e pardas nos retratos do Acervo (duas Revistas [1957 e 1972] e um Jornal [1950] que está dividido em duas partes) sobre Maringá. Excetuando-se fotos com aglomerações de pessoas (pois não há nitidez que nos permitisse, mesmo a grosso modo, deduzir serem ou não afrodescendentes), encontramos poucos rostos negros, tão poucos que vamos trazer seus retratos abaixo. O primeiro destaque é quanto ao retrato e notícia sobre Alceu Nascimento Miranda, nominado na revista junto ao pronome de tratamento

“Doutor”. Ele, segundo a revista, dirigia o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes – IAPC, com agência instalada nos anos de 1954:

Figura 14 - Representação população negra na *Revista Maringá Ilustrada*: O Dr. Alceu N. Miranda



Fonte: Revista Maringá Ilustrada (1957, p. 102 *apud* ACERVO MARINGÁ HISTÓRICA, 2012b, on-line)

No término da manchete, está descrito “O seu Agente local, Dr. ALCEU NASCIMENTO MIRANDA, culto advogado, cavalheiro e lhano no trato, é digno, e merecidamente, da consagração de toda a elite maringaense” (REVISTA MARINGÁ ILUSTRADA, 1957, p. 102 *apud* MARINGÁ HISTÓRICA, 2012b, on-line). Alceu, embora pareça, pelo retrato, ser afrodescendente, tinha título de doutor e era qualificado, portanto, das honrarias da elite.

Igual privilégio não tiveram Almerindo Martiniano de Moraes e José Marques Filho, indicados como “vigaristas”, no *Jornal de Maringá* (1950, p. 11 *apud* MARINGÁ HISTÓRICA, 2013b, on-line):

Figura 15 - Representação população negra na *Revista Maringá Ilustrada*:  
Galeria de Ladrões – vigaristas – estelionatários



Fonte: Jornal de Maringá – parte 2 (1950 *apud* ACERVO MARINGÁ HISTÓRICA, 2013b, on-line)

O último destaque é João Carlos do Nascimento, suplente a vereador na legislatura de 01/02/1969 a 31/01/1973:

Figura 16 - Representação população negra na *Revista Maringá Ilustrada*:  
João Carlos do Nascimento, suplente a vereador



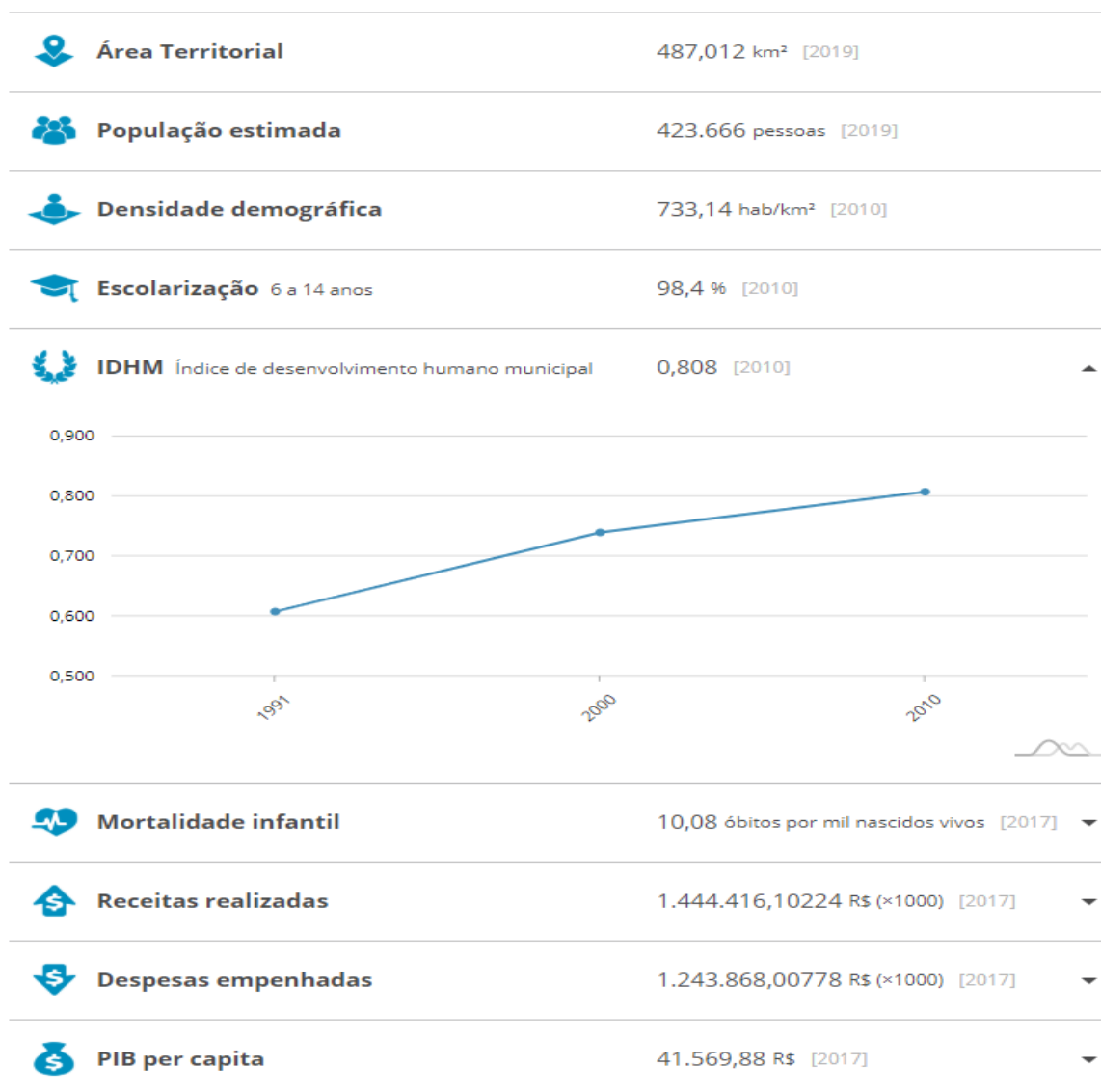
Fonte: Revista Maringá Ilustrada (1972, p. 44 *apud* ACERVO MARINGÁ HISTÓRICA, 2012b, on-line)

Na legenda, há informações sobre seu nascimento, na cidade Mina Bahiana de Maraó, e sua profissão e formação escolar: comerciário, foi servente, pedreiro e fez seus estudos no Grupo Escolar do Maringá Velho e no Gastão Vidigal.

Essa foi a representação negra que encontramos nas páginas do Acervo Maringá Histórica. Embora carente de representação, sabemos que é fato a existência da população negra em Maringá. No Brasil, há autores que defendem que, para discutir classe social, também é necessário incorporar o discurso racial, devido às consequências ainda presentes da estrutura do sistema escravista no Brasil, que dão particularidade ao modo de produção capitalista, pois é uma população que, após “libertada” da escravidão, foi entregue à própria sorte, sem quaisquer políticas de proteção social. Isso reflete até hoje no perfil das pessoas que mais sofrem com a desigualdade social, em sua maioria pretas e pardas. Maringá não foge à regra: a questão racial não é objeto de estudo em nossa pesquisa, mas temos dimensão das desigualdades a que estão submetidas essa parcela populacional, igualmente, maioria nos serviços de assistência social.

Saindo dos tempos remotos rumo à atualidade, partiremos para alguns índices de Maringá. Apresentamos, a seguir, imagem extraída do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, sobre Cidades e Estados. Nos dados de 2019, consta que Maringá possui área territorial de 487.012 km<sup>2</sup> e estimativa de população de 423.666 habitantes.

Figura 17 - Mapa com índices do Município de Maringá-PR



Fonte: BRASIL; IBGE (2020a, on-line)

A imagem enfatiza o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH de Maringá – PR, sendo de 0,808 referente ao ano de 2010. Esse índice, somado aos serviços públicos ofertados pela cidade, tem rendido à Maringá ótimas posições em diferentes *rankings* de cidades para se melhor viver.

Em novembro de 2019, por exemplo, o *site* da Prefeitura lança que Maringá, na pesquisa de Delta Economics & Finance, está em oitava posição entre as melhores cidades do país para criar filhos:

Maringá aparece em mais um *ranking* nacional que destaca cidades por características urbanas positivas. Agora, o município ficou entre as 10 melhores cidades do país para criar os filhos. O estudo feito pela Delta

Economics & Finance, e publicado na revista *Exame*, posiciona Maringá na 8ª posição no ranking, atrás de Curitiba e Joinville (SC).

Entre as 48 variáveis levadas em consideração para chegar ao *ranking*, a DE&F analisou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a taxa de violência e as condições que cada cidade oferece às crianças e adolescentes em relação à educação, cultura, segurança pública, longevidade e infraestrutura de saúde (PREFEITURA DE MARINGÁ, 2019, on-line).

Em 2018, o *site* da Prefeitura de Maringá noticia que o município é o melhor, entre as grandes cidades do Brasil, pelo segundo ano consecutivo:

Um estudo realizado pela consultoria Macroplan apontou Maringá como a melhor entre as 100 maiores cidades brasileiras com mais de 273 mil habitantes e que respondem por mais da metade do Produto Interno Bruto (PIB), ou seja, de tudo o que é produzido no Brasil.

O resultado do estudo foi retratado no Índice dos Desafios da Gestão Municipal (IDGM 2018), criado pela consultoria, com base em 15 indicadores em quatro áreas críticas para a gestão pública: Educação, Saúde, Segurança e Saneamento e Sustentabilidade. Para cada área, foram identificados os municípios de destaque, com as melhores posições e com as maiores evoluções. [...].

A liderança de Maringá no *ranking* repetiu a mesma classificação de 2017, quando Maringá também despontou como a melhor para se viver entre as 100 grandes cidades do país.

A repetição da conquista do ano passado também foi tema de destaque na reportagem “O segredo de cidades que melhoram mesmo na crise”, publicado neste mês na seção Economia da edição nacional da revista *Exame* (PREFEITURA DE MARINGÁ, 2018b, on-line).

Ainda na mesma matéria, fala-se da receita tributária de Maringá, de R\$880 reais por habitante e investimento *per capita* de R\$350 reais. Os destaques dos serviços foram indicados da seguinte forma:

O município ocupa o segundo lugar entre as cinco melhores cidades brasileiras em saneamento e sustentabilidade, atingindo o índice de 0,972 e com 99% de atendimento à população com esgoto tratado, atrás apenas de Limeira (SP), que chega a 100%. “Nesse item, a cidade tem como destaque ser uma das sete que universalizaram o acesso à rede de esgotos”, aponta o estudo.

Outro fator positivo é que Maringá tem a terceira menor taxa de mortalidade por doenças crônicas não transmissíveis (224 por cem mil habitantes), com índice de 0,722 e terceira colocação em saúde, e a 17ª menor taxa de homicídios (10 mortes por cem mil habitantes), com a 30ª posição em segurança.

Em educação, o município ocupa a nona colocação, com índice de 0,626, embora os alunos da rede pública do Fundamental I tenham a segunda melhor nota no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Na cobertura de coleta de lixo, a cidade está na quarta colocação, com 98% da população atendida, a mesma média do índice geral apurado (PREFEITURA DE MARINGÁ, 2018b, on-line).

Outro destaque da notícia é sobre o planejamento da cidade:

A análise da consultoria sintetiza que o sucesso da cidade se deve ao trabalho em conjunto entre os setores público e privado. “Maringá é uma das poucas cidades que nasceram planejadas e, ao contrário de outras, como Brasília, não cresceram de modo desordenado”, sintetiza o estudo. A vocação para o trabalho em cooperativa também remonta à fundação da cidade. As áreas vendidas no entorno da cidade não tinham mais do que 10 alqueires, o que forçou os empresários e agricultores da cidade a se juntarem. “Desde sua fundação Maringá sabe que, para se desenvolver, é preciso unir forças”, diz o prefeito Ulisses Maia.

O prefeito de Maringá explica que o grande salto da cidade foi dado com a fundação do Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá (Codem), um braço da associação empresarial e comercial da cidade, ao qual os candidatos a prefeito precisam adequar suas propostas em períodos eleitorais. “Tudo é discutido e cada ação é planejada e se insere num objetivo maior”, diz.

Em Maringá, as ações criadas pelo Codem e pelos gestores públicos também são fiscalizadas pelo Observatório Social, formado por voluntários de diversas áreas. “Políticas que demandam gastos públicos precisam ser fiscalizadas e ter sua efetividade medida”, diz o prefeito. “Com zelo pela coisa pública, a gestão melhora, os resultados aparecem e a população agradece”, finaliza (PREFEITURA DE MARINGÁ, 2018b, on-line).

Os índices apresentados, a receita tributária e o planejamento urbano, por exemplo, conduzem a aparência de uma Maringá inclusiva e justa a todos os maringaenses, que quais gozam de boas condições sociais e usufruem de modo igualitário aos mesmos acessos.

No ano de 2020, mesmo em ano pandêmico e em crise econômica, Maringá alcançou bons resultados na gestão municipal e, por isso, foi indicada na liderança do *ranking* da Macroplan sobre os Índices de desafios da Gestão Municipal (EXAME, 2021, on-line). Parece que, aqui, tudo funciona bem.

Para entender (e desconstruir) essa aparência, falemos dos estudos de Souza (2018, p. 23), que, ao discutir a desfavelização de Maringá, defende que a cidade, desde sua origem, “foi planejada para incorporar moradores solváveis”:

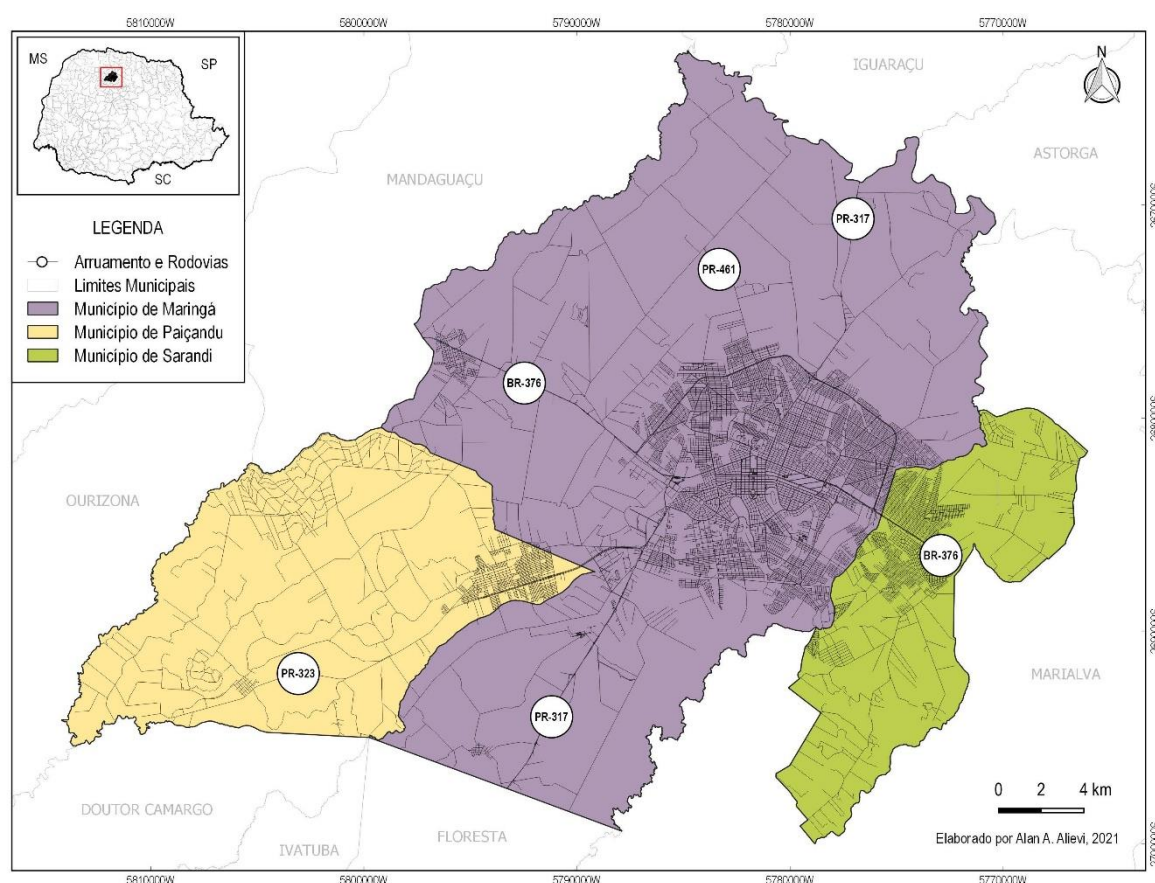
O município faz parte de um moderno projeto urbanístico elaborado no final da década de 1940 pela Companhia Melhoramentos Norte do Paraná e, desde sua origem, apresentou a clara e definida segregação socioespacial, delimitada pela faixa de renda de seus moradores. Planejada urbana e arquitetonicamente a partir de um modelo inglês vinculado às cidades-jardim (SOUZA, 2018, p. 23).

Daí que Maringá é uma cidade com enfática segregação socioespacial, que aloca a população mais pobre para os bairros periféricos e outros municípios da região:

A década de 1970 foi decisiva para a formação dessa prática e desse modelo segregador existente na cidade. Araújo (2004) afirma que “houve (nessa época) um acordo entre as prefeituras de Maringá, Sarandi e Paiçandu para que os pobres de Maringá fossem enviados para aquelas cidades e tivessem condições de permanecerem lá” (ARAÚJO, 2004, p. 157). Dessa forma, esses municípios passaram a receber essa população, configurando em si novas favelas e bairros populares. Rodrigues (2004) aponta que houve uma política de ocupação do espaço da cidade, que objetivou povoá-la de modo que a população fosse acomodada de acordo com sua condição socioeconômica e poder aquisitivo, ficando o mercado responsável pela inserção ou não da população no tecido urbano (SOUZA, 2018, p. 30-31)

Sarandi e Paiçandu estão localizadas no entorno de Maringá. Sarandi, inclusive, é uma cidade que faz divisa com Maringá por ruas, como se pode observar a seguir:

Figura 18 - Mapa de Maringá-PR e região



Fonte: IBGE (2015). Org.: A autora (2021). Arte final: Alan A. Alievi (2021)

Ainda que Maringá e Sarandi estejam separadas por poucos metros, e considerando que Maringá é uma “das melhores cidades para se viver”, há um estigma popular que persegue Sarandi que, por vezes, é rotulada como uma cidade

pobre, violenta, de pessoas envolvidas no crime. Em um breve comparativo, o IDH de Sarandi, em 2010, segundo o IBGE (2020b; 2020c), foi apontado como 0,695 e o de Paiçandu, em 0,716.

Sobre os dados do IDH de Maringá e região, Rodrigues adverte sobre a distribuição de renda:

A Região Metropolitana de Maringá (RMM) é composta por 26 municípios, sendo o maior IDH o da cidade-polo, que se apresenta como a 23<sup>a</sup> colocada dentre os municípios brasileiros. Essa excelente posição nacional alcançada por Maringá pode ser explicada pelo seu reverso, ou seja, pela péssima colocação dos demais municípios da RMM, que, dentre os 26, tem 11 com IDH menor que o do Brasil. Este é, portanto, mais um indicador que confirma a histórica desigualdade que caracteriza o desenvolvimento urbano-regional (metropolitano) de Maringá. Um território marcado por intenso processo de segregação socioespacial em que o município-polo incorporou majoritariamente população de médias e altas rendas, e afastou, para os municípios do seu entorno, os moradores de baixas e baixíssimas rendas. A principal forma de efetivação deste processo foi por meio da constante valorização do preço da terra urbana em atendimento a uma dinâmica de especulação vinculada aos interesses dos agentes do mercado imobiliário e da indústria da construção civil, numa fecunda aliança com representantes do poder público. O resultado desta aliança foi o afastamento dos trabalhadores em Maringá que, não conseguindo estabelecer sua moradia na cidade, foram residir principalmente em Sarandi ou Paiçandu (RODRIGUES, 2013).

O título de melhor cidade para se viver, corroborado pelo IDH, torna Maringá uma cidade-mercadoria, atraindo pessoas de diferentes cidades e, especialmente, as pertencentes da classe trabalhadora, que buscam aqui novas oportunidades. O que ocorre ao chegarem, porém, é o pressionamento para empurrá-las às margens da cidade ou mesmo para fora dela, devido ao alto valor que aqui se cobra em moradia, seja via aluguel, seja via aquisição de propriedade. O ramo imobiliário em Maringá é superdimensionado, pois há quem possa bancar e manter esses altos valores das propriedades, com guarida do Poder Público e sem a pressão da população. Mas essa realidade não é nova, está incutida desde o planejamento da cidade, que “traz em sua concepção os pressupostos de ordem e controle” (RODRIGUES, 2004, p. 102).

Na maioria das cidades, o mercado imobiliário formal e a legislação sobre o solo urbano impossibilitam que vastos segmentos da população urbana tenham acesso à moradia, o que leva aqueles que buscam a casa própria a ocupações irregulares, invasões ou, ainda, mercados informais. Em Maringá, essas práticas não foram adotadas, ou seja, não se desenvolveu um mercado imobiliário informal ou, ainda, processos de ocupações irregulares. Os que não têm casa própria utilizam como única possibilidade

de satisfação dessa necessidade o aluguel, o que os leva a frequentes mudanças de residência. No território municipal, o poder público e os agentes incorporadores privados conseguiram, na maioria das vezes, manter a formalidade das transações imobiliárias. Isso forçou uma parcela significativa das classes de baixo poder aquisitivo a deslocar-se em busca das condições possíveis para a aquisição de casa própria encontradas no entorno da cidade, especialmente, nos municípios contíguos, Sarandi e Paiçandu (RODRIGUES, 2004, p. 100).

Nesse movimento, há quem trabalhe em Maringá, mas resida fora da cidade, concentrando os investimentos na “cidade verde”. Rodrigues, em 2013, já pontuava que:

O Censo Demográfico (IBGE, 2010) mostra que há um movimento pendular (ida e volta diária) de 42.085 trabalhadores que entram em Maringá todos os dias para trabalhar. Destes, 20.430 vêm de Sarandi e 9.435, de Paiçandu. Ou seja, as pessoas não têm a opção de moradia onde está o posto do trabalho, por isso, por exemplo, há em Sarandi mais trabalhadores que saem do que os 19.187 que permanecem na cidade. Isso mostra uma concentração de investimentos e de geração de emprego e renda em Maringá, repercutindo diretamente nos resultados do IDH. Esse *ranqueamento* evidencia o agravamento da desigualdade entre Maringá e os demais municípios da RMM, demonstrando que a política de desenvolvimento regional tem servido apenas ao incremento da cidade-sede da região (RODRIGUES, 2013).

Nessa linha de raciocínio, afirma a autora que o elevado IDH de Maringá se explica por meio dessa lógica de concentração da riqueza e de investimentos que não são compartilhados com seu entorno. Assim, conclui que:

[...] A produção dos bônus urbanos e sociais é coletiva, todos pagam o seu preço, mas recorrentemente o coletivo os vê sendo apropriados de forma privada pela minoria da população, mantendo em funcionamento a velha máquina poderosa de produzir desenvolvimento com desigualdade (RODRIGUES, 2013).

Vale frisar que a cidade não é só segregadora com os não munícipes, mas com seus próprios moradores:

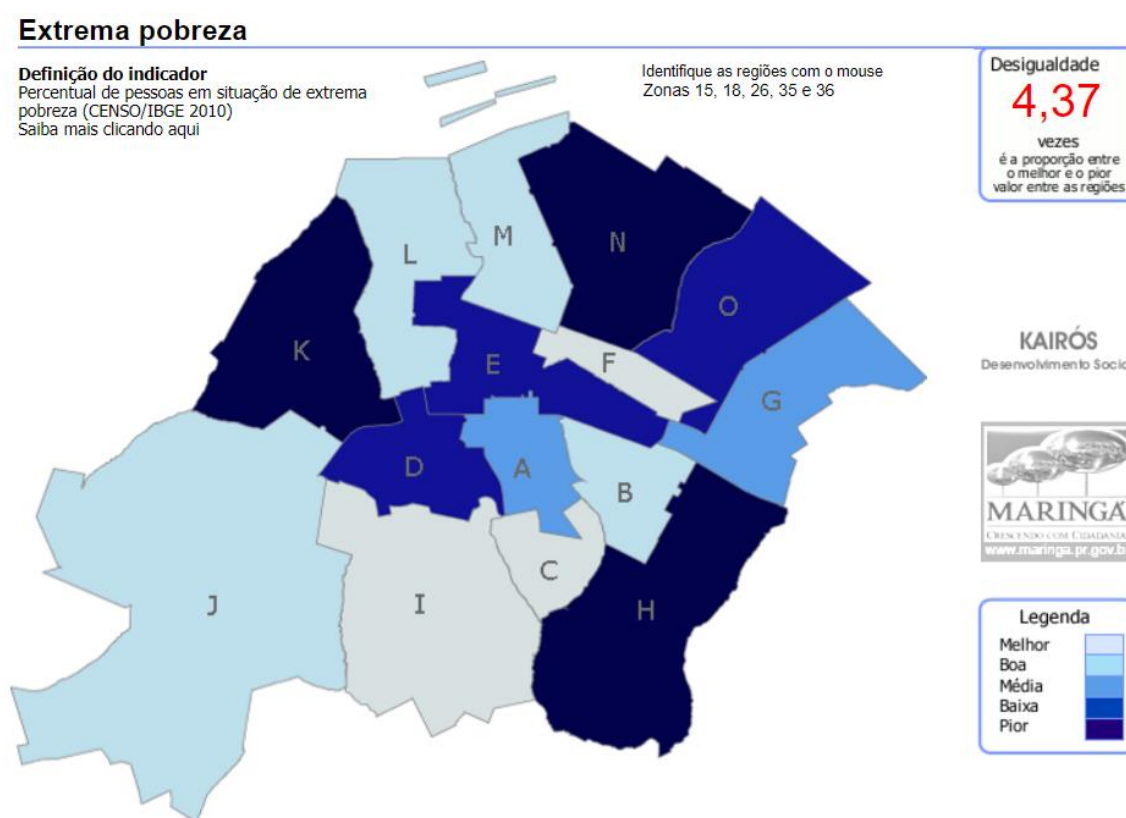
Os bairros mais pobres de Maringá estão localizados nas extremidades da cidade, próximos aos fundos de vale e também a grandes áreas vazias. Estão longe da “parte bem sucedida” de Maringá não só geográfica mas também socialmente; eles representam a concretização da segregação. Seus moradores vivem na cidade, trabalham nela, produzem para o seu crescimento, porém, não gozam de suas qualidades na mesma proporção que os habitantes de maior poder aquisitivo. São maringaenses, porém não desfrutam da qualidade de vida que fez a fama da cidade; parecem ser vítimas do processo de segregação espacial e social assim como outros habitantes de periferias existentes no Brasil. Como seus colegas de infortúnio estão distantes do trabalho e da escola, vivem as privações dos serviços públicos básicos, não têm áreas públicas destinadas e equipadas para o seu lazer e sofrem também com o estigma que cerca aqueles que precisam viver na periferia (ARAÚJO, 2004, *apud* SOUZA, 2018, 32-33).

Ainda como expressão da segmentação e diferenciação do espaço no projeto inicial de Maringá, nos termos de Mendonça (2002 *apud* Rodrigues, 103-104), está “a hierarquia social no território e, ainda, as chances desiguais de acesso aos bens materiais e simbólicos oferecidos pela cidade”.

No *site* da Prefeitura também está disponível o Diagnóstico Social do Município. Sobre a atualização dos indicadores, ressalva o *site* que são os mais atualizados possíveis, oriundos de diferentes fontes de informação primária, como é o caso de secretarias municipais, secretarias estaduais, órgãos federais, fundações e institutos. Ainda, destaca terem sido incluídos os dados do Censo 2010 do IBGE referentes à base populacional e a indicadores de condições de vida (PREFEITURA DE MARINGÁ; KAIRÓS, 2020a, on-line).

O mapa que trabalharemos a seguir se refere à concentração da extrema pobreza. Nele, a cor azul mais escura representa a população com pior indicador, sendo visível que a população com tal perfil está nas áreas periféricas da cidade.

Figura 19 - Diagnóstico Social de Maringá – Extrema pobreza



Fonte: PREFEITURA DE MARINGÁ; KAIRÓS (2020b, on-line)

Na área K, estão as Zonas 19 e 43<sup>11</sup>. O *site* registra, na área, a presença de três Unidades Básicas de Saúde, três escolas de Ensino Fundamental e uma de Ensino Médio, um CRAS (Cras Ney Braga), uma ONG (Associação Indigenista – Assindi) e população total de 19.530.

Na área N, estão as Zonas 24, 31 e 46<sup>12</sup>, contando com quatro Unidades Básicas de Saúde (UBS), um CRAS (CRAS Alvorada), seis escolas de Ensino Fundamental e duas de Ensino Médio, quatro ONGs e população total de 40.890 (PREFEITURA DE MARINGÁ; KAIRÓS, 2020b, on-line).

Na área H, estão 25, 28, 38 e 39<sup>13</sup>. Indica-se a existência de três UBS e um Hospital, cinco escolas de Ensino Fundamental e uma de Ensino Médio, um CRAS (CRAS Santa Felicidade), duas ONGs (Associação Indigenista – Assindi) e população total de 27.758 (PREFEITURA DE MARINGÁ; KAIRÓS, 2020b, on-line).

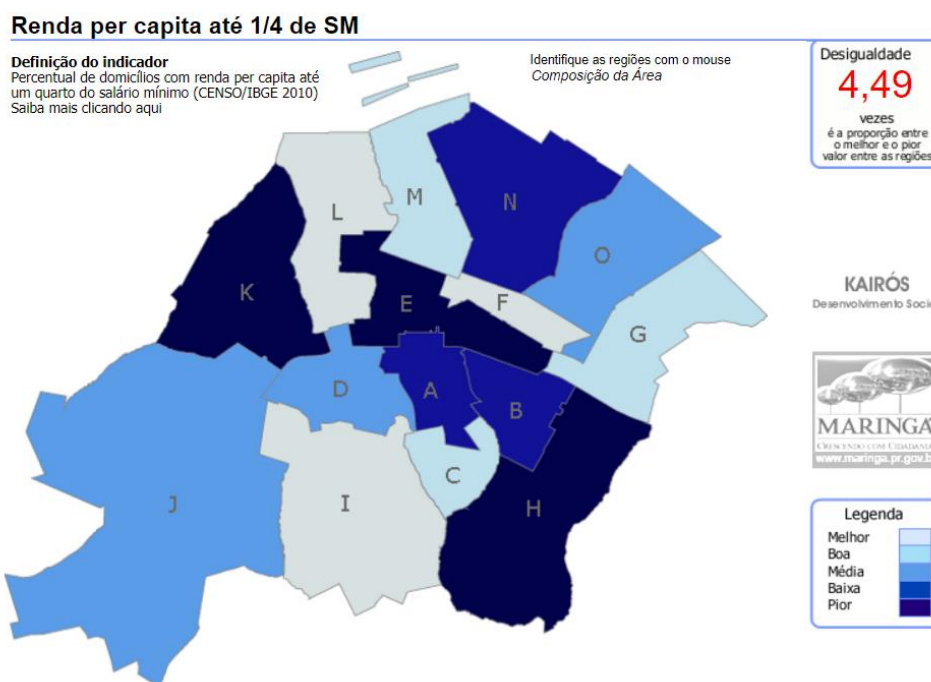
O próximo mapa tem como índice a população com renda *per capita* até  $\frac{1}{4}$  do salário-mínimo. Igualmente, a cor azul mais escura representa o pior índice, as regiões K e H se repetem, mas há a presença também de uma outra, a região E:

---

<sup>11</sup> **Bairros pertencentes à área K:** Cidade Industrial, Condomínio Residencial Andrea, Conjunto Residencial João Barro Thais, Jardim Guairacá, Jardim Kosmos, Jardim Olímpico, Jardim Ouro Cola, Jardim Continental, Moradia Atenas, Moradia Atenas 2ª Parte, Parque Hortência II Parte, Chácaras Estilos, Conjunto Habitacional Sanenge, Conjunto Residencial Governador Ney Braga, Jardim Aurora, Jardim Do Carmo, Jardim Dos Pássaros, Jardim Everest, Jardim Indaiá, Jardim Montreal, Jardim São Miguel, Jardim São Paulo, Jardim Santa Cruz, Parque Hortência I Parte, Parque Ind. Bandeirantes II Parte, Parque Ind. Bandeirantes I Parte (PREFEITURA DE MARINGÁ, KAIRÓS, 2020c, on-line)

<sup>12</sup> **Bairros pertencentes à área N:** Jardim Alvorada I Parte, Jardim Alvorada II Parte, Jardim Dias, Jardim Dias I, Jardim Kakogawa, Jardim Licce, Jardim Tóquio, Parque Avenida, Parque Grevíleas I Parte, Parque Grevíleas II Parte, Parque Grevíleas III Parte, Parque Residencial Eldorado, Alvorada III, Chácaras Alvorada, Condomínio Andrade, Conjunto Residencial Rodolpho Bernardi, Jardim Andrade, Jardim Novo Alvorada, Jardim Santa Clara, Loteamento Ebenezer, Loteamento Ebenezer II Parte, Loteamento Sumaré (PREFEITURA DE MARINGÁ, KAIRÓS, 2020c, on-line)

<sup>13</sup> **Bairros pertencentes à área H:** Condomínio Mont Hermon, Conjunto Residencial João de Barro I, Conjunto Residencial Cidade Alta, Jardim Ipanema, Jardim São Paulo, Jardim Paraíso, Núcleo Habitacional Santa Felicidade, Parque Tarumã, Residencial Tarumã, Condomínio Residencial Quinta da Torre, Condomínio Horizontal Everest, Condomínio Renaissance, Galeão, Jardim Aclimação, Jardim Fregadolli, Jardim Leblon, Parque Arpoador, Parque da Gávea, Parque Lagoa Dourada, Centro Cívico de Maringá, Condomínio Greenfields, Condomínio Horizontal Saint Etienne, Condomínio Parthenon, Condomínio Residencial Versailles, Conjunto Habitacional Céu Azul, Conjunto Habitacional Del Plata, Conjunto Habitacional Europa, Conjunto Habitacional Sanenge III, Conjunto Residencial João de Barro Porto Seguro I, Conjunto Residencial João de Barro Porto Seguro II, Jardim Bertioga, Parque Residencial Aeroporto I Parte, Parque Residencial Aeroporto II Parte, Parque Residencial Aeroporto III Parte, Chácaras Aeroporto, Conjunto Habitacional Sol Nascente, Conjunto Residencial João de Barro Cidade Alta I, Conjunto Residencial João de Barro Cidade Alta II, Conjunto Residencial João de Barro Cidade Canção, Conjunto Cidade Alta, Jardim São Silvestre, Jardim Catedral, Loteamento Madrid, Prolar (PREFEITURA DE MARINGÁ, KAIRÓS, 2020c, on-line).

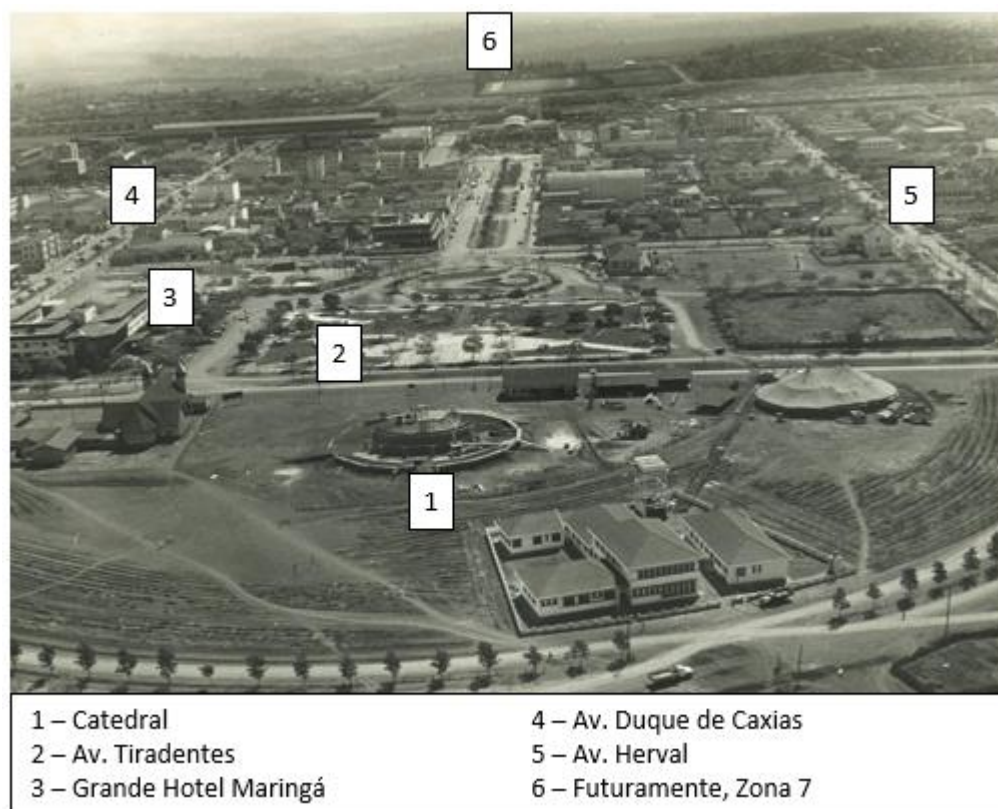
Figura 20 - Diagnóstico Social de Maringá – Renda *per capita* até ¼ do Salário-Mínimo

Fonte: Prefeitura de Maringá; Kairós (2020d, on-line)

Do mapa anterior, é possível verificar que a região E está centralizada, fugindo, a princípio, da lógica da marginalização da população mais vulnerável, como construímos até aqui. Mas uma hipótese de essa região (composta pelas Zonas 7, 9 e 10<sup>14</sup>) compor o pior índice é que ela, nos tempos de colonização, já foi margem da cidade, orientação que desencadeou processos de desigualdade social na área. A respeito, vejamos, a seguir, um retrato de Maringá, datado do início da década de 1960, no qual a região E, ainda verde, está situada no entorno da cidade planejada:

<sup>14</sup> **Bairros pertencentes à área E:** Jardim Acema, Jardim Carolina, Jardim Castor, Jardim Ipiranga, Jardim Universitário, Loteamento Alto da Boa Vista, Residencial Moreschi, Zona Armazém, Zona Industrial (PREFEITURA DE MARINGÁ, KAIRÓS, 2020c, on-line)

Figura 21 - Retrato de Maringá década de 1960

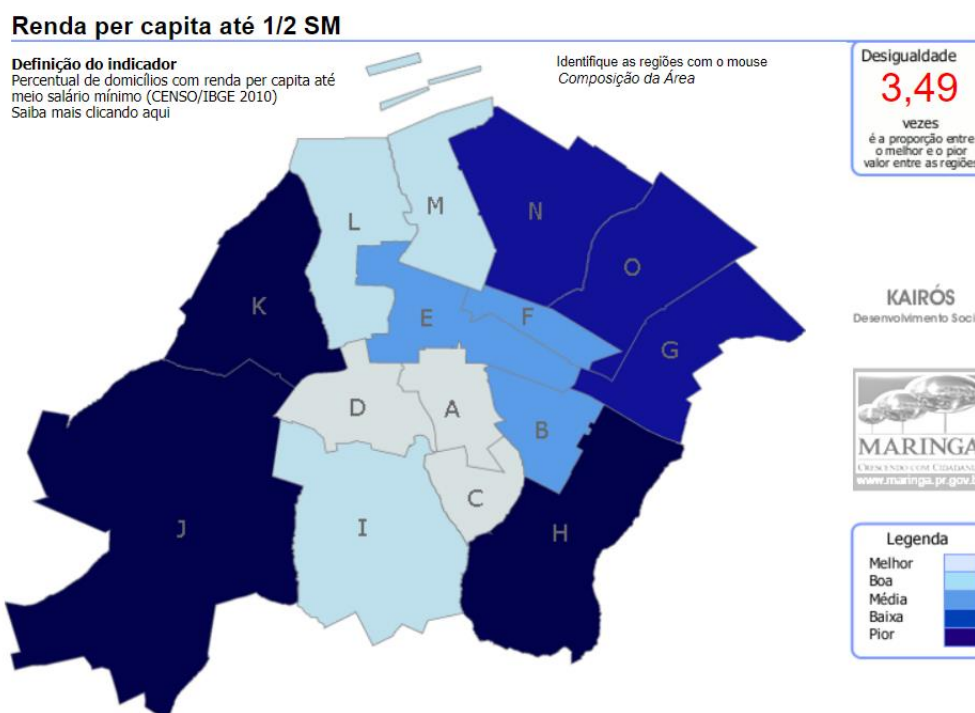


Fonte: Gerência de Patrimônio Histórico de Maringá; Acervo Maringá Histórica. (2010)  
Adaptação e organização: a autora (2021).

Outra hipótese é que, na Zona 7, está o Jardim Universitário, localizado nas proximidades da Universidade Estadual de Maringá – UEM, portanto, uma área com concentração de estudantes universitários e, muitas vezes, pertencentes às camadas populares, haja vista as medidas para democratização da educação superior (PROUNI, FIES, sistemas de cotas) que engrossaram o número de estudantes pertencentes à classe trabalhadora e de baixa renda nos bancos universitários.

O mapa seguinte tem como índice a população com renda *per capita* até 1/2 do salário-mínimo. Novamente, as regiões K e H se repetem, com a presença da região J (composta pelas Zonas 41, 42, 45 e 47<sup>15</sup>), também situada na margem da cidade:

<sup>15</sup> **Bairros pertencentes à área J:** Jardim Ivemar, Parque Ind. Bandeirantes III Parte, Distrito Industrial II, Jardim Nilza, Parque Dos Cerealistas, Cidade Hannover, Jardim Industrial, Parque Itaipu I Parte, Parque Itaipu II Parte, Parque Industrial Sul, Parque Industrial Mário Bulhões da Fonseca. (PREFEITURA DE MARINGÁ, KAIRÓS, 2020c, on-line)

Figura 22 - Diagnóstico Social de Maringá – Renda *per capita* até ½ do Salário-Mínimo

Fonte: Prefeitura de Maringá; Kairós (2020e)

Outro destaque apresentado pelo Diagnóstico Social do Município que consideramos importante é o da concentração de renda salarial. Segundo a Prefeitura Municipal de Maringá e Kairós (2020f), “O indicador define o percentual de trabalhadores e percentual de renda apropriada pelas faixas mais elevada e mais baixa de salário (RAIS/CAGED/MTb/2009)”:

Figura 23 - Diagnóstico Social de Maringá – Desigualdade da distribuição salarial

### Desigualdade da distribuição salarial

Faixa salarial	% de trabalhadores	% da renda salarial
Até 2 salários mínimos	55,60%	29,55%
15 ou mais salários mínimos	1,43%	10,87%

Em dezembro de 2009, 55,60% dos trabalhadores registrados ganhavam no máximo dois salários mínimos, absorvendo apenas 29,55% de toda a massa salarial. Com 15 ou mais salários mínimos, estavam registrados no mesmo mês apenas 1,43% dos trabalhadores, destinatários de 10,87% da massa salarial (fonte: RAIS/CAGED).

Fonte: Prefeitura Municipal de Maringá e Kairós (2020f, on-line)

O indicador revela que são considerados os salários dos trabalhadores registrados, portanto, fala-se da mesma classe social, embora já se notem diferenças na concentração de renda.

Em que se pese Maringá estar qualificada como uma das melhores cidades para se viver, conforme trouxemos no decorrer deste tópico, não podemos afirmar que ela apresenta as mesmas oportunidades e igualdades a todos os maringaenses e à população vizinha. Conhecer o território, sua população, seu histórico, por exemplo, é tarefa essencial para a gestão das políticas públicas, inclusive, a de assistência social. Por assim considerar, construímos este tópico que introduz a cidade de Maringá, para dizer que, embora suas médias sejam boas, não dá para considerar uma Maringá uniforme, pois há aqui diferentes territórios. Esse pensamento se coaduna ao que ensina Koga (2003, p. 19):

No máximo, até hoje, considera-se o âmbito das cidades e raramente as parcelas internas destes territórios. Aqui também prevalece o sentido genérico, em que as cidades são conhecidas pelas suas médias e não pelas suas diferenças e desigualdades internas.

A assistência social está assentada na ideia de territorialidade, portanto, precisa captar os movimentos contraditórios da cidade que se expressam internamente. Sem qualquer pretensão de ter esgotado o tema, temos a noção de que Maringá já nasceu dando origem a esses movimentos e assim se mantém.

### 3.2 A GESTÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MARINGÁ

A gestão da Política de Assistência Social no município de Maringá atualmente está a encargo da Secretaria de Assistência Social – SAS. Até dezembro de 2020, chamava-se Secretaria de Assistência Social e Cidadania – SASC. A recente transição decorre da Lei Complementar n.º 1.269 de 23.12.2020, que dispõe sobre a Estrutura Administrativa da Administração Direta do Poder Executivo do Município de Maringá e dá outras providências. Assim, a SASC passou a ser conhecida como SAS.

Embora tenha ocorrido essa transição, nesta dissertação, vamos considerar e nos referir à gestão realizada pela SASC, justamente porque esta pesquisa se refere aos acontecimentos do período no qual a gestão da assistência social municipal era realizada pela SASC. Para nós, falar da SAS demandaria nova pesquisa.

De acordo com a Lei Municipal Complementar n.º 509/2003, a SASC é uma das 15 unidades da administração direta da estrutura organizacional básica do Poder Executivo e veio para suceder (e extinguir) a Fundação do Desenvolvimento Social e da Cidadania de Maringá – FUNDESC, criada pela Lei Municipal n.º 627/1968 (CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ, 2003).

À deixa da Lei de 2003, evidencia-se que Maringá contemplava uma legislação relativa a serviços assistenciais desde 1968, ou seja, 21 anos após a criação oficial do Município. Lembrando que esse período se refere ao da Ditadura Civil-Militar no Brasil, inclusive, o ano de 1968 foi marcado pela promulgação do Ato Institucional n.º 5 – A.I. 5.

Constam na Lei de 1968, que institui a Fundação de Obras Assistenciais de Maringá, as seguintes diretrizes e competências:

Art. 6º Fixam-se como diretrizes para a política assistencial a cargo da "Fundação de Obras Assistenciais de Maringá":  
 I - Assegurar prioridade aos programas e projetos que visem à integração do **"necessitado" na comunidade**, através de assistência na própria família, se houver;  
 II - Incentivar as iniciativas locais, públicas ou privadas, no campo da assistência aos necessitados, atuando como fator positivo na dinamização e autopromoção dessas **comunidades**.  
 Art. 7º Competirá à "Fundação de Obras Assistenciais de Maringá".  
 I - Realizar estudos, inquéritos e pesquisas para desempenho da missão que lhe cabe, promovendo cursos, seminários e congressos, e promovendo o levantamento municipal e regional do problema;  
 II - Promover a articulação das atividades de entidades públicas e privadas, ligadas à prestação de serviços sociais;  
 III - Propiciar a formação, o tratamento e o aperfeiçoamento de pessoal técnico e auxiliar necessário a seus objetivos;  
 IV - Opinar, quando solicitado pelo Prefeito ou pela Câmara Municipal, nos processos pertinentes à concessão de auxílios ou de subvenções, pela Prefeitura Municipal, as entidades públicas ou particulares que se dediquem ao problema.  
 V - Fiscalizar o cumprimento de convênios e contratos com ela celebrados;  
 VI - Mobilizar a opinião pública no sentido de conseguir a **participação de toda a comunidade na solução do problema**;  
 VII - Propiciar assistência técnica a entidades públicas ou privadas, que a solicitarem, bem como servir de veículo de transmissão de experiências entre as várias entidades associadas;  
 VIII - Coordenar, de comum acordo com as obras sociais participantes, as atividades sociais na cidade, visando maior amplitude e intensidade no

atendimento ao **problema global dos desajustamentos sociais**; IX - Administrar num Cadastro de identificação e de situação de todas as obras sociais e programas em funcionamento do Município de Maringá (CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ, 1968, *grifo nosso*).

Desses fragmentos da legislação, chamaram-nos atenção os termos: a) necessitados; b) desenvolvimento de comunidade; c) problemas sociais; e d) desajustamentos sociais. Tais termos têm relação com a corrente funcionalista, perspectiva teórica utilizada na época, em que a sociedade, em síntese, é composta por instituições que não funcionam isoladamente e cada uma delas é responsável por uma função específica. Se uma instituição não exerce sua função, todo o sistema sofrerá danos.

Além disso, dissemos que o Brasil atravessava a ditadura civil-militar, período do desenvolvimentismo e de recebimento de influências externas, principalmente, dos Estados Unidos da América (EUA). A influência norte-americana resultou no desenvolvimento de comunidade, pois, após a Segunda Guerra Mundial, como explica Pinto (2014), a Organização das Nações Unidas – ONU difundiu tal desenvolvimento, aliando-se aos EUA em combate ao avanço do socialismo, pois acreditavam que os países mais pobres eram mais suscetíveis ao comunismo.

O Brasil aderiu ao desenvolvimento de comunidade que, inspirado no funcionalismo, concebia-a enquanto “unidade consensual; postula-se a integração do sistema como fundamental para a sua harmonia” (BELFIORE-WANDERLEY, 1993 *apud* KOGA, 2003, p. 59). O desenvolvimento de comunidade tinha a ideia de preparar a sociedade para o desenvolvimento econômico, ou seja, para o trabalho, vinculando-se diretamente à ordem do capital. Trabalhar na comunidade significava estar *in loco* e, por isso, conhecer as problemáticas do bairro. Daí que, se na época vigia o pensamento funcionalista, o culpado da história é a pessoa em desajustamento social (e não o modo de produção e de reprodução capitalista) e se ele é o problema, ele precisa ser mudado.

A Lei Municipal de 1968 não coube mais à realidade pós-1988, em que a assistência social passa para um novo patamar, o de direito, e novas concepções de usuário e vulnerabilidades são incorporadas. Embora o grande marco legal que institui a assistência como direito seja de 1988, já discorremos que efetivá-la como política pública não ocorreu sem entraves, nem repentinamente. Tanto é verdade

que a extinção da Lei Municipal de 1968 foi ocorrer só em 2003, período que se aproximava da regulamentação da PNAS e da instituição do SUAS.

Uma das legislações em vigor a respeito da Política de Assistência Social é a Lei n.º 10.445/2017 que dispõe sobre o SUAS do Município de Maringá e dá outras providências. Dentre os dispositivos indicados na Lei, tem-se que, conforme o artigo 7.º, o órgão gestor da Política de Assistência Social no município de Maringá é a SASC, contemplando as áreas essenciais do SUAS: PSB, PSE de Média e Alta Complexidade, Gestão do SUAS (Gestão do Trabalho, Regulação do SUAS e Vigilância Socioassistencial), Gestão Financeira e Orçamentária e Gestão de Benefícios (CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ, 2017).

Maringá é considerado um município de grande porte, habilitado em Gestão Plena do SUAS desde 2005 e organizando seus serviços por níveis de proteção (PSB e PSE de Média e de Alta Complexidade) (PREFEITURA DE MARINGÁ; SASC, 2020).

O regimento interno da SASC foi aprovado em 2011 pelo Decreto 1113 e vige até os dias atuais. À época, o Secretário da SASC era Ulisses Maia, e atualmente, é o prefeito da cidade (Gestão 2017-2020). O artigo 1.º do Decreto, define a finalidade da Secretaria:

Art. 1º. A Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania, em conformidade com a Lei Federal n.º 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), Lei Complementar Municipal n.º 509/2003 e a Lei Federal n.º 12.435/2011, tem como finalidade coordenar, executar e aprimorar o sistema de gestão da política e dos serviços de Assistência Social, respeitando os princípios e diretrizes de participação, descentralização e controle das ações, com o envolvimento e articulação do Conselho Municipal de Assistência Social e dos Conselhos de Direitos afetos (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ, 2011).

Os Conselhos afetos são: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência – CMDPD, Conselho Municipal dos Direitos do Idoso – CMDI, Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas – COMAD e Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – COMSEA (PREFEITURA DE MARINGÁ; SASC, 2020).

As competências da SASC também estão definidas no Decreto e compreendem:

Art. 2º. [...]

I - realizar a gestão da Política de Assistência Social em consonância com o SUAS – Sistema Único de Assistência Social, organizado nos níveis de proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade;

II- prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade social e, ou, risco pessoal ou social;

III- organizar e coordenar a rede de serviços socioassistenciais (unidades governamentais e entidades não governamentais) de forma descentralizada, considerando as especificidades socioterritoriais;

IV - assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária;

V- elaborar o plano municipal de assistência social, o orçamento da política municipal de assistência social e demais instrumentos de gestão afetos à área;

VI- realizar a articulação com a rede de serviço de outras políticas setoriais de âmbito municipal visando o acesso e inclusão dos usuários da política de assistência social;

VII- coordenar o Sistema Municipal de Informação, Monitoramento e Avaliação de todas as ações da Assistência Social por nível proteção básica e especial em articulação com Sistema Estadual, validado pelo Sistema Federal;

VIII- coordenar o Cadastro Único Federal e os Programas de Transferência de Renda;

IX- estabelecer formas de financiamento da política municipal de assistência social, considerando as determinações do sistema único de assistência social, compreendendo os níveis de complexidade, territorialização e contrapartida;

X- coordenar a gestão dos Fundos afetos à Secretaria;

XI- executar outras atividades afins no âmbito de sua competência (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ, 2011).

Dentre as competências, vislumbra-se a de elaborar o Plano Municipal de Assistência Social. O último plano elaborado e disponibilizado refere-se ao período de 2018 a 2021 e traz os seguintes tópicos: Apresentação, Conselho Municipal de Assistência Social – COMAS; Estrutura do Órgão Gestor; Diretrizes, Objetivos; Diagnóstico, Ações Prioritárias; Orçamento; Monitoramento e Avaliação. Vamos a alguns apontamentos sobre o Plano.

O *Plano Municipal de Assistência Social* é um instrumento de planejamento estratégico e, segundo o art. 30, inciso III da LOAS, é condição de repasse de recursos financeiros, rompendo com “ações fragmentadas, instituindo a cultura do planejamento com base no conhecimento e estudo da realidade, permitindo o monitoramento e a avaliação das ações para garantir a qualidade dos serviços” (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ; SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA; DIRETORIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2018, p. 5).

Para a operacionalização do *Plano*, indica-se que a SASC, o órgão gestor, possui a seguinte estrutura:

Quadro 1 - Estrutura da SASC

Secretário
Diretoria Administrativa
Diretoria de Assistência Social
Diretoria de Política Sobre Drogas
Gerência de Gestão do SUAS
Gerência de Proteção Social Básica
Gerência de Proteção Social Especial de Média Complexidade
Gerência de Proteção Social Especial de Alta Complexidade
Gerência de Cadastro Único e Transferência de Renda
Gerência de Apoio às Entidades e Cidadania
Gerência Administrativa e Financeira
Gerência de Logística e Infraestrutura
Diretoria de Unidade de Proteção Especial – Média Complexidade
Diretoria de Unidade de Proteção Especial – Alta Complexidade
Diretoria de Unidade de Proteção Social Básica
Coordenadoria de Serviço
Chefia de Serviço
Assessoria de apoio as entidades

Fonte: Prefeitura Do Município de Maringá; Secretaria de Assistência Social e Cidadania; Diretoria de Assistência Social (2018, p. 6-7). Organização: autora (2021)

Há a indicação de que estão lotados 412 servidores, vinculados diretamente à Política de Assistência Social e ressalta-se que “a SASC executa políticas e ações para a além da de Assistência Social, ou seja, a Política de Segurança Alimentar e Nutrição, a Política sobre Drogas e outras ações de defesa e garantia de direitos” (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ; SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA; DIRETORIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2018, p. 7).

Em 2021, a pasta tem início com a Secretária Sandra Regina Jordão Jacovós, esposa do deputado estadual Delegado Jacovós (PL), graduada em Processamento de Dados e em Farmácia, com especialização em Farmacologia.

O Secretário da SASC até 2020 foi o Sr. Ailton José Moreli<sup>16</sup>, professor associado da Universidade Estadual de Maringá – UEM, que assumiu a pasta em

<sup>16</sup> De acordo com informações retiradas do Currículo Lattes, possui Licenciatura em História pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (1991), Mestrado em História e Sociedade

setembro de 2019. A Secretária que o precedeu foi Marta Regina Kaiser, que esteve à frente da Secretaria de setembro de 2017 a agosto de 2019.

Sobre o Conselho Municipal de Assistência Social – COMAS, indica-se que foi criado em 24/11/1995, pela Lei n.º 8958/2011. Está localizado no mesmo prédio da SASC e, na gestão de 2017 a 2019, foi presidido por Suzie Keilla Viana da Silva<sup>17</sup> e havia 52 membros no total.

O *Plano* incorpora as diretrizes da assistência social, preconizando as normativas existentes, a saber: a descentralização político-administrativa; a participação da população; a primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo; e a centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. Outrossim, acrescenta a Gestão territorial por área de abrangência das unidades de CRAS; a intersetorialidade; a constituição da gestão do trabalho e a publicização dos direitos sociais.

Do diagnóstico que tem por base o ano de 2010, reproduzimos alguns pontos do Plano:

- a população urbana representava 98,2% do total;
- houve aumento de idosos, representando o percentual de 12,1% da população municipal;
- a faixa etária dos 15 aos 59 anos decaiu em relação aos anos 2000, pois antes correspondia a 70.761 habitantes e, em 2010, representou 18,6% da população, totalizando 66.536 habitantes;
- a faixa etária de 15 a 59 anos correspondia ao quantitativo de 247.168 habitantes e representava 69,2% da população do município.

O diagnóstico também vai alertar sobre dados de escolarização, saúde, aspectos econômicos e receita orçamentária. Sobre a receita orçamentária, registre-se:

No que se refere à receita orçamentária do município, passou de R\$974.919.364,00 em 2014 para R\$1.287.033.847,00 em 2017, o que retrata uma alta de 24,25% no período ou 8,08% ao ano. E, em 2018, passou para R\$1.658.658.284,98.

---

pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (1996) e Doutorado em História Econômica pela Universidade de São Paulo (2010) (Endereço para acessar o CV: <http://lattes.cnpq.br/5592876291938138>).

<sup>17</sup> Representante do Núcleo Regional De Serviço Social – NUCRESS – Maringá.

No quadro abaixo segue o orçamento detalhado por órgão da administração municipal. Para a Secretaria de Assistência Social e Cidadania, está orçado o valor de R\$55.746.945,08.

Já em 2017, foi destinado ao orçamento da Assistência Social um percentual de 4,93% (cálculo feito sobre os recursos não vinculados), sendo que até o mês de novembro corrente foi executado 75% deste orçamento. Em 2018, o percentual destinado à SASC segue em torno de 5,03% (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ; SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA; DIRETORIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2018, p. 23).

Indica-se que em Maringá há uma faixa da população em situação de pobreza e extrema pobreza, representando 0,6% do número total de habitantes, potencializando a incidência de vulnerabilidade e risco social.

O diagnóstico também apresenta a rede socioassistencial de Maringá:

Em síntese, a Rede Socioassistencial atualmente está formada por 64 unidades de serviço da política de assistência social, das quais 24 são unidades públicas e 31 entidades privadas que executam serviços, programas e projetos nos níveis de: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ; SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA; DIRETORIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2018, p. 26)

Saltou-nos aos olhos a quantidade inferior de unidades públicas em relação às privadas, mas a informação não causa espanto se a analisarmos sob o prisma da condução da assistência social no país em contexto de ajuste neoliberal, que, embora consagrada legalmente enquanto dever do Estado, este estendeu-a para a sociedade. É o que trouxe Sposati, Carvalho, Teixeira (2012, p. 154), ao nominarem de Estado assistencial que compele “a sociedade civil e o próprio pauperizado a cooperar na produção dos serviços sociais” (SPOSATI, CARVALHO, TEIXEIRA, 2012, p. 154). Esse movimento forja a “‘sociedade providência’ como substituta do Estado Providência” (SPOSATI, CARVALHO, TEIXEIRA, 2012, p. 154).

O *Plano* segue com as ações prioritárias e indica quatro delas, com os respectivos objetivos e detalhamentos das ações estratégicas, metas e período para realização. A seguir, montamos um quadro com as prioridades e os objetivos indicados no documento:

Quadro 2 - Ações prioritárias do *Plano Municipal de Assistência Social de Maringá (2018-2021)*

<b>PRIORIDADE 1: APRIMORAMENTO DA GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS</b>	
<b>Objetivo 1</b>	Implantar política de Gestão do Trabalho para a rede socioassistencial.
<b>Objetivo 2</b>	Promover a informação e a mobilização da sociedade na defesa dos direitos socioassistenciais.
<b>Objetivo 3</b>	Garantir recursos financeiros e aprimorar instrumentos e procedimentos para a devida execução orçamentária.
<b>Objetivo 4</b>	Adequar e estruturar os espaços físicos da rede de serviço governamental.
<b>Objetivo 5</b>	Implantar sistema de informação na rede socioassistencial, a fim de aprimorar a vigilância socioassistencial.
<b>Objetivo 6</b>	Implementar a vigilância socioassistencial
<b>PRIORIDADE 2 – GARANTIR, AMPLIAR E QUALIFICAR OS SERVIÇOS, PROGRAMAS, PROJETOS E BENEFÍCIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA</b>	
<b>Objetivo 1</b>	Ampliar a cobertura e aprimorar os Serviços de Proteção Social Básica.
<b>Objetivo 2</b>	Ampliar a cobertura e aprimorar os Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade.
<b>Objetivo 3</b>	Garantir acesso à renda a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco.
<b>Objetivo 4</b>	Garantir acesso à renda a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco <sup>18</sup> .
<b>PRIORIDADE 3 – APRIMORAMENTO DA OPERACIONALIZAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO</b>	
<b>Objetivo 1</b>	Manter e ampliar a inserção de famílias no Cadastro Único.
<b>Objetivo 2</b>	Qualificar o Cadastro Único no município.
<b>Objetivo 3</b>	Acompanhamento do Programa Bolsa Família.
<b>PRIORIDADE 4: APOIO E FORTALECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL</b>	
<b>Objetivo 1</b>	Garantir e qualificar os espaços institucionais de deliberação e controle social.

Fonte: Prefeitura Do Município de Maringá; Secretaria de Assistência Social e Cidadania; Diretoria de Assistência Social (2018, p. 63-68). Organização: a autora (2020)

Referente à Prioridade 2, Objetivo 3, observa-se a meta de um Programa Municipal de Transferência de Renda, com ações estratégicas para realizar estudos, destinado a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social e risco pessoal e social; além de elaborar e aprovar Projeto de Lei para a sua respectiva criação.

Os dois últimos pontos do *Plano* são orçamento, seguido de monitoramento e avaliação. No orçamento, o *Plano Plurianual – PPA da Prefeitura Municipal de*

<sup>18</sup> Na prioridade 2, os títulos dos objetivos 4 e 3 se repetem originalmente no *Plano Municipal de Assistência Social de Maringá*, porém indicam ações estratégicas distintas.

Maringá previu que, para os desenvolvimentos dos Programas de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial da SASC, os valores seriam:

Tabela 1 - Orçamento previsto no PPA

<b>Proteção Social Básica</b>	<b>R\$67.892.099,00 (sessenta e sete milhões oitocentos e noventa e dois mil noventa e nove reais).</b>
<b>Proteção Social Especial</b>	<b>R\$80.575.948,00 (oitenta milhões, quinhentos e setenta e cinco mil novecentos e quarenta e oito reais).</b>

Fonte: Prefeitura Do Município de Maringá; Secretaria de Assistência Social e Cidadania; Diretoria de Assistência Social (2018, p. 63-68). Organização: a autora (2021)

Quanto ao monitoramento e avaliação, estabeleceu-se que as ações previstas no *Plano* seriam acompanhadas e avaliadas pelo órgão gestor, sob coordenação e orientação da Diretoria de Gestão do SUAS, contando com a participação das gerências de gestão do SUAS, de Proteção Básica, Especial de Média e Alta Complexidade, de Cadastro Único e da financeira.

Estabeleceu-se que o monitoramento ocorreria a partir de instrumentais específicos como o Registro Mensal de Atendimentos – RMA, as planilhas de atendimento e os relatórios periódicos, além de prever a realização de reuniões com equipes técnicas e rede de serviços para acompanhar a execução das ações. Ainda, a avaliação seria realizada com parâmetros de indicadores da assistência social.

Como referimos, o *Plano* também contempla as Unidades de Proteção Social Básica e Especial vinculadas à SASC e às Organizações da Sociedade Civil – OSC, mas sua maior expressão está na rede privada. Vamos pontuar tais unidades e serviços nos tópicos a seguir.

### 3.2.1 Proteção Social Especial

Segundo as informações contidas no *Plano*, a PSE em Maringá, assim como preconiza a LOAS, está dividida em média e alta complexidade, a saber:

Tabela 2 - Proteção Social Especial de Média Complexidade

<b>PSE – Média complexidade – Rede Governamental</b>	
<b>02</b>	CREAS
<b>01</b>	Serviço de Medidas Socioeducativas,
<b>01</b>	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua,
<b>01</b>	Unidade de Abordagem Social

01	Centro Dia para Idosos
<b>PSE – Média Complexidade – Organizações da Sociedade Civil (OSC)</b>	
05	Programa de Habilitação e Reabilitação
01	de Assessoramento, Defesa e Garantia de direitos
02	Centros Dia para Idosos

Fonte: Prefeitura Do Município de Maringá; Secretaria de Assistência Social e Cidadania; Diretoria de Assistência Social (2018, p. 26). Organização: a autora (2021)

No âmbito da PSE de Alta Complexidade, Maringá conta com os seguintes serviços:

Tabela 3 - Proteção Social Especial de Alta Complexidade

<b>PSE – Alta complexidade – Rede Governamental</b>	
01	Abrigo para crianças
01	Abrigo para adolescentes
01	Serviço de Acolhimento Familiar
01	Abrigo para pessoas em situação de rua
01	Instituição de Longa Permanência para Idosos
<b>PSE – Alta Complexidade – Organizações da Sociedade Civil (OSC)</b>	
02	Instituições de Longa Permanência para Idosos
01	Entidade de acolhimento para gestantes
02	Entidades de acolhimento para pessoas em situação de rua
01	Acolhimento para indígenas
02	Casas de apoio para pessoas em tratamento de saúde

Fonte: Prefeitura Do Município de Maringá; Secretaria de Assistência Social e Cidadania; Diretoria de Assistência Social (2018, p. 26). Organização: a autora (2021)

### 3.2.2 Proteção Social Básica

Na PSB, como veremos a seguir, embora o Município conte com dez CRAS, o quantitativo de serviços públicos é inferior aos ofertados pela OSC:

Tabela 4 - Proteção Social Especial de Alta Complexidade

<b>PSB – Rede Governamental</b>	
10	Centros de Referência de Assistência Social – CRAS
03	Centros de Convivência
<b>PSB – Organizações da Sociedade Civil (OSC)</b>	
10	Centros de Convivência

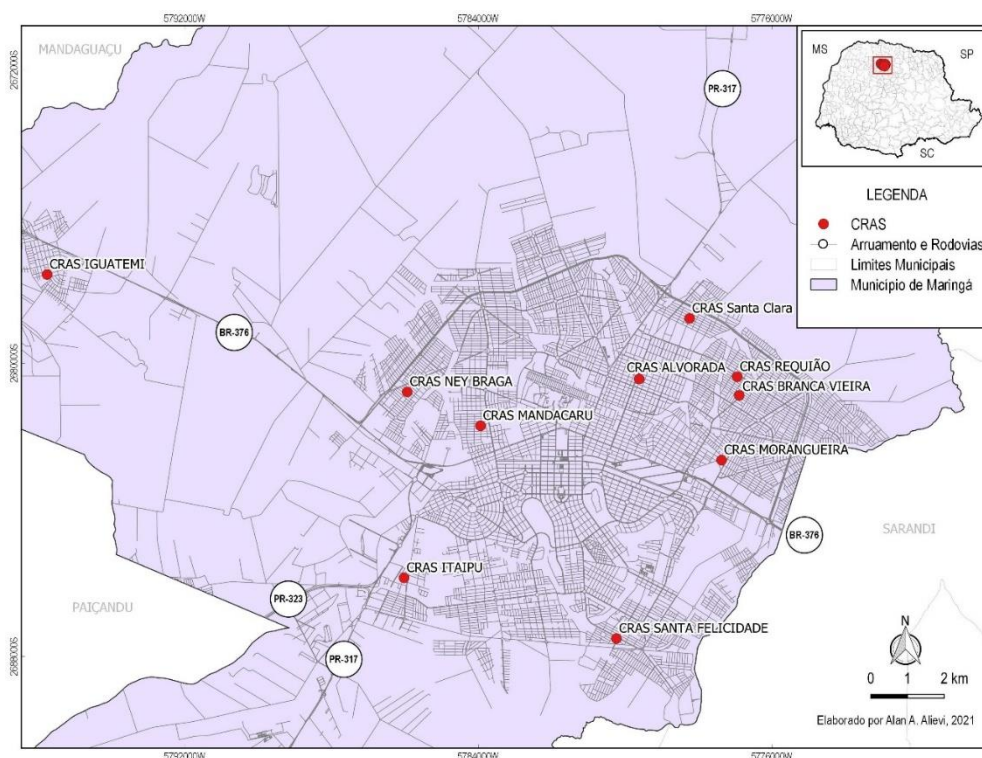
04	Entidades de capacitação profissional e inclusão produtiva
01	Entidade de assessoramento, defesa e garantia de direitos

Fonte: Prefeitura Do Município de Maringá; Secretaria de Assistência Social e Cidadania; Diretoria de Assistência Social (2018, p. 26). Organização: a autora (2021)

Importante salientar que, na estrutura organizacional da SASC, há previsão de um Gerente de Proteção Social Básica, que se subordina ao Diretor do SUAS e, este, por sua vez, ao Secretário. No *Plano*, consta como gerente de PSB a assistente social Viviane Regina Franco Soares, porém, salientamos que ela deixou a função nas últimas semanas de abril de 2020, sendo sucedida pela também assistente social Anne Grace Gomes, no início de maio de 2020, período em que já estava instaurado o contexto de pandemia de covid-19.

São 10 (dez) as unidades de CRAS no município de Maringá, assim nominados: Alvorada, Branca Vieira, Iguatemi, Itaipu (com uma unidade de atendimento no distrito de Floriano, desde março de 2018), Mandacaru, Morangueira, Ney Braga, Requião, Santa Clara e Santa Felicidade, conforme mapa a seguir.

Figura 24 - Distribuição de CRAS no município de Maringá



Fonte: Prefeitura Do Município de Maringá; Secretaria de Assistência Social e Cidadania; Diretoria de Assistência Social (2018, p. 33-47). Org.: a autora (2021). Arte final: Alan A. Alievi, (2021).

Extraímos alguns quantitativos indicados no Plano, levantados no final de 2017, com base nos dados do Cadastro Único Para Programas do Governo Federal – CadÚnico:

Tabela 5 - Quantitativos dos CRAS de Maringá no final de 2017

CRAS	Território de abrangência	Quantidade de Famílias no CadÚnico	Quantidade de pessoas no CadÚnico	Famílias com renda <i>per capita</i> de até ½ SM (CadÚnico)	Famílias em Extrema Pobreza (CadÚnico)
Alvorada	34 bairros	3.709	9.488	2.287	726
Branca Vieira	22 bairros	2.195	6.243	1.295	279
Iguatemi	Distrito de Iguatemi e Vila São Domingos	1.137	3.045	607	149
Itaipu	64 bairros e Distrito de Floriano	1.797	4.879	1.086	287
Mandacaru	51 bairros	2.837	6.406	1.562	442
Morangueira	56 bairros	2.848	6.991	1.491	277
Ney Braga	51 bairros	3.092	8.559	1.904	542
Requião	17 bairros	1.695	5.043	1.177	371
Santa Clara	20 bairros	1.171	3.187	759	220
Santa Felicidade	68 bairros	3.238	8.904	2.070	542

Fonte: Prefeitura Do Município de Maringá; Secretaria de Assistência Social e Cidadania; Diretoria de Assistência Social (2018, p. 33-47). Organização: a autora (2021)

Os três CRAS com maior número de famílias são, por ordem, o Alvorada, o Santa Felicidade e o Ney Braga. De mesma ordem, também são os que possuem maior número de famílias com renda *per capita* de ½ salário-mínimo. Representam também os CRAS que atendem as famílias com os índices mais elevados em extrema pobreza, sendo o Alvorada em primeira posição, com um empate do CRAS de Santa Felicidade e do Ney Braga.

Na sequência, apresentamos outra tabela organizada com base no *Plano*, sobre outros quantitativos dos CRAS referentes ao término de 2017. Quanto ao Programa Bolsa Família – PBF, vale indicar que foi considerada a folha de pagamento da Caixa Econômica Federal do mês de novembro de 2017.

Ainda, quanto ao BPC, observamos que, no período de 2017 e anos subsequentes, houve mobilizações para inscrições dos beneficiários de BPC no CadÚnico, haja vista a publicação do Decreto n.º 8.805 de julho 2016 que alterou o Decreto que regulamenta o BPC (Decreto n.º 6.214/2007), exigindo a referida inscrição para concessão e manutenção do benefício assistencial. Isso implica em considerar que, atualmente, há mais beneficiários de BPCs inscritos no CadÚnico.

Tabela 6 - Quantitativos dos CRAS de Maringá no final de 2017 (2)

CRAS	Famílias beneficiárias PBF	Beneficiários BPC	N.º de famílias atendidas	N.º de atendimentos	Famílias acompanhadas no PAIF
Alvorada	850	1.118	3086	13.044	254
Branca Vieira	393	485	1.293	7.391	18
Iguatemi	201	154	677	2.348	86
Itaipu	390	319	1.691	8.152	109
Mandacaru	492	901	1.626	5.885	82
Morangueira	441	921	1.927	4.311	87
Ney Braga	690	627	2.446	6.114	217
Requião	420	325	2.207	5.659	57
Santa Clara	293	293	1.089	5.554	157
Santa Felicidade	748	702	3.801	19.759	529

Fonte: Prefeitura Do Município de Maringá; Secretaria de Assistência Social e Cidadania; Diretoria de Assistência Social (2018, p. 33-47). Organização: a autora (2021)

### 3.3 O MUNICÍPIO NA ATENÇÃO AO BENEFÍCIO EVENTUAL: LEGISLAÇÃO, GESTÃO E COBERTURA

A LOAS preconiza que os entes federativos devem regulamentar os benefícios eventuais de suas abrangências, e o Município de Maringá o fez em 2016, por meio de Resolução do Conselho Municipal de Assistência Social. Trata-

se da Resolução n.º 19 de 2016, a qual segue as premissas das legislações já existentes sobre benefícios eventuais.

Embora regulamentado em 2016, a história dos benefícios eventuais em Maringá é anterior a essa data, pois, embora carente de regulamentação própria, já se vislumbrava a gestão de benefícios eventuais, com amparo nas normativas mais gerais da assistência social. Anterior a esse período, por exemplo, havia na cidade benefícios eventuais que ofertavam provisões de cesta básica, vale-transporte, auxílio-funeral e maternidade, por exemplo. Também ganha destaque o Benefício Eventual Aluguel Social, instituído pela Lei Municipal nº 9.579/2013. Vejamos:

Art. 1º Fica instituído no Município de Maringá o Benefício do Aluguel Social, que visa disponibilizar o benefício eventual de caráter complementar e provisório denominado "Aluguel Social" a indivíduos e famílias residentes no Município de Maringá, que constará em assegurar o benefício eventual para custear, integral ou parcialmente, a locação de imóvel residencial, pelo prazo de até 06 (seis) meses, permitida a prorrogação por igual período, para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária e calamidades públicas.

Art. 2º O benefício do Aluguel Social será executado e acompanhado pela Administração Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania – SASC – e da Secretaria Municipal de Habitação de Interesse Social – SEHABIS (CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ, 2013).

O Benefício Aluguel Social continua em vigência nos tempos atuais, mas se discutem alterações na legislação. Isso porque as regras para acessá-lo são restritivas e, por vezes, não alcançam os usuários da Política de Assistência Social que mais dele necessitam. Além das regras de acesso, outras situações são notáveis: insuficiência orçamentária para atender a demanda com o aluguel social e, sendo necessário, para realizar a transição a um programa de moradia própria; dificuldade de locar imóveis de imobiliárias para uso de aluguel social, pois o valor previsto para aplicar em cada benefício é de um salário-mínimo e, não raro, os aluguéis em Maringá são de valor superior, fato que culmina na desterritorialização das famílias, dificultando, muitas vezes, a reorganização de sua dinâmica, pois ficam distantes os laços comunitários e familiares e a rede de serviços intersetoriais que já lhes era conhecida e utilizada.

A Resolução de 19/2016 tratou do Benefício De Aluguel Social como pertencente ao grupo dos Auxílios em Situação de Vulnerabilidade Temporária, mas deixou claro que seria observada a Lei Municipal n.º 9.579/2013.

Vamos a alguns aspectos da Resolução de 2016:

Art. 8º No âmbito do Município de Maringá, os benefícios eventuais classificam-se nas seguintes modalidades: I – Auxílio-natalidade; II – Auxílio-funeral; III – Auxílio em situações de vulnerabilidade temporária; IV – Auxílio em situações de desastre e calamidade pública (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MARINGÁ, 2016).

Na Seção V da Resolução, o documento trata do auxílio em situação de vulnerabilidade temporária:

Art. 20 O Auxílio em Situação de Vulnerabilidade Temporária caracteriza-se como uma provisão suplementar provisória de Assistência Social, prestada em bens de consumo e crédito no cartão-alimentação, para suprir a família em situação de vulnerabilidade social temporária, que envolvem acontecimentos do cotidiano dos cidadãos e podem se apresentar de diferentes formas (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MARINGÁ, 2016).

A partir disso, a Resolução trata, em seu artigo 24, que o referido auxílio poderá ser concedido em caráter provisório, com os seguintes bens de consumo:

a) cartão alimentação ; b) passagem intermunicipal e interestadual, ressalvadas as disposições do resolução ; c) foto 3x4; d) aluguel social; e) cale-transporte.

A vulnerabilidade temporária, por sua vez, segundo a Resolução, pode ser deflagrada a partir das seguintes ocorrências:

a) Falta de acesso a condições e meios para suprir as necessidades básicas do solicitante e de sua família, principalmente, a de alimentação; b) Falta de documentação; c) Falta de domicílio; d) Situação de abandono ou da impossibilidade de garantir abrigo à sua família; e) Perda circunstancial decorrente da ruptura de vínculos familiares, da presença de violência física ou psicológica na família ou de situações de ameaça à vida; f) Desastres e/ou calamidade pública; g) Outras situações sociais que comprometam a sobrevivência (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MARINGÁ, 2016).

A Resolução também disciplinou sobre os critérios de acesso aos benefícios eventuais que, no caso do cartão alimentação, devem corresponder:

Art. 25 [...] a) Abertura e/ou atualização de prontuário no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, contendo todos os documentos necessários (RG, CPF, comprovante de residência do município de Maringá, comprovante de renda, se houver), de todos os membros da família; b) Avaliação do técnico do Centro de Referência de Assistência Social, para realização de acordo para sua concessão em caráter temporário; c) Renda familiar *per capita* de até meio salário-mínimo nacional (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MARINGÁ, 2016).

A partir da leitura da Resolução acerca do cartão alimentação, é possível depreender três informações importantes: a) o benefício eventual está vinculado ao CRAS, logo à PSB da Política Pública de Assistência Social; b) a avaliação para concessão deve passar pelo crivo profissional do técnico do CRAS; c) o cartão alimentação tem natureza de bem de consumo vinculada ao benefício eventual de auxílio à população em situação de vulnerabilidade temporária, especialmente, nas ocorrências de falta de acesso à alimentação.

Sobre o assunto, vale dizer que, em Maringá-PR, o cartão alimentação (enquanto pertencente à Proteção Social Básica da Política Pública de Assistência Social) aparece no *Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional* de 2017/2020. No *Plano*, está descrito que a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, no município de Maringá, “é articulada pelo Setor de Segurança Alimentar e Nutricional, lotado na Secretaria de Assistência Social” (CÂMARA INTERSETORIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - MARINGÁ, 2017, p. 23) Embora as políticas precisem se articular, acreditamos que é necessário definir os papéis e limites das políticas sociais em relação ao direito à alimentação.

Em agosto de 2019, durante a 7ª Reunião extraordinária do COMAS, datada de 06/08/2019, o COMAS aprovou nova edição à Resolução de Benefícios Eventuais. Na reunião, estavam presentes conselheiros e representantes dos CRAS (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MARINGÁ, 2019). Trata-se da Resolução 23/2019 do COMAS, que está em vigência, sobre os benefícios eventuais de Maringá.

Na Resolução, a definição de benefícios eventuais é a seguinte:

Art. 2.º Benefícios eventuais são provisões suplementares e provisórias, que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e cidadãs e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária, desastre e/ou calamidade pública.

Foi disciplinado, em Resolução, que também está considerado como renda para concessão de qualquer benefício eventual: o Benefício Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada, a pensão, a pensão alimentícia, a aposentadoria, o auxílio-doença, o auxílio- reclusão, os recursos oriundos de atividades autônomas e os salários e seus afins.

Embora haja este destaque na Resolução, não houve designação de renda limite para ter acesso a quaisquer benefícios eventuais, ou seja, a renda *per capita* ou familiar não foi restringida a valores monetários; o que se falou, no entanto, foi em avaliação técnica por profissional de nível superior e, em vez de nominá-los, pois muito se discute e pressiona-se qual profissional pode ou não fazer a análise socioeconômica, estabeleceu-se que serão os profissionais com competência técnica, observadas as regulamentações de suas respectivas profissões:

Art. 8º A concessão de benefício eventual depende de avaliação técnica realizada por profissional de nível superior, trabalhador do SUAS e atuante em equipamento municipal ao qual o benefício eventual se vincula, desde que este tenha competência técnica para fazê-lo conforme as especialidades, determinações e/ou regulamentação de sua profissão (COMAS, 2019).

Os beneficiários em geral contemplados:

Art. 9º O benefício eventual destina-se aos cidadãos, cidadãs e às famílias com impossibilidade de arcar por conta própria os enfrentamentos de contingências sociais, cuja ocorrência provoca riscos e fragiliza a manutenção do indivíduo, a unidade da família e a sobrevivência de seus membros.

A Resolução também destaca os princípios a serem seguidos, que vão desde a integralidade dos serviços sociassistenciais, com vistas a atender às necessidades humanas, até a desvinculação de comprovações vexatórias<sup>19</sup>.

A classificação de benefícios eventuais foram assim indicadas: auxílio-natalidade; auxílio por morte; auxílio em situações de vulnerabilidade temporária; e auxílio em situações de desastre e/ou calamidade pública.

---

<sup>19</sup> Art. 3º Os benefícios eventuais devem atender, no âmbito de Sistema Único de Assistência Social – SUAS, aos seguintes princípios:

- I – Integração à rede de serviços socioassistenciais, com vistas ao atendimento das necessidades básicas humanas;
- II – Constituição de provisão certa para enfrentar com agilidade e presteza eventos incertos;
- III – Proibição de subordinação a contribuições prévias e de vinculação a contrapartidas;
- IV – Adoção de critérios de elegibilidade em consonância com a Política Nacional de Assistência Social – PNAS;
- V – Garantia de qualidade e prontidão de respostas aos usuários, bem como de espaços para manifestação e defesa de seus direitos;
- VI – Garantia de igualdade de condições no acesso às informações e a utilização dos benefícios eventuais;
- VII – Afirmação dos benefícios eventuais como direito relativo à cidadania;
- VIII – Ampla divulgação dos critérios para sua concessão; e
- IX – Desvinculação de comprovações complexas e vexatórias de pobreza, que estigmatizam os benefícios, os beneficiários e a Política de Assistência Social. (COMAS, 2019)

Assim como na Resolução de 2016, o cartão alimentação seguiu vinculado ao Auxílio em Situação de Vulnerabilidade Temporária, caracterizado na Resolução como “uma prestação provisória, não contributiva da Assistência Social, que visa garantir o restabelecimento das seguranças sociais” (COMAS, 2019).

Além do cartão alimentação, também estão no rol de benefícios do Auxílio em Situação de Vulnerabilidade Temporária: passagem intermunicipal e interestadual; foto 3x4; documentação civil básica e vale-transporte.

A situação de vulnerabilidade temporária está conceituada na Resolução em consonância ao disposto no Decreto 6.307, de 14 de dezembro de 2007 (artigo 7.º), caracterizando-se, portanto, pelo advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar, assim entendidos: I – riscos: ameaça de sérios padecimentos; II – perdas: privação de bens e de segurança material; III – danos: agravos sociais e ofensas. Fala-se também que os riscos, as perdas e os danos podem decorrer:

Art. 26 [...], parágrafo único:

I – Da falta de:

- a) acesso a condições e meios para suprir a reprodução social cotidiana do solicitante e de sua família, principalmente a de alimentação;
- b) documentação; e
- c) domicílio.

II – Da situação de abandono ou impossibilidade de garantir abrigo aos filhos;

III – Da perda circunstancial decorrente da ruptura de vínculos familiares, da presença de violência física ou psicológica na família ou de situações de ameaça à vida;

IV – De desastres de calamidade pública; e

VI - De outras situações sociais que comprometam a sobrevivência.

Na seleção de famílias para acesso ao cartão alimentação, conforme o artigo 29, inciso I, devem ser observados:

- a) Abertura e/ou atualização de prontuário nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, e no Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua – Centro Pop;
- b) Avaliação do técnico ou técnica dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, e do Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua – Centro Pop, para realização de acordo para sua concessão em caráter temporário; (COMAS, 2019).

Portanto, diferentemente do que estava na Resolução de 2016, o benefício eventual vinculado ao benefício do Auxílio em Situação de Vulnerabilidade Temporária passa a ser de responsabilidade da PSB e PSE.

No artigo 30 da Resolução de 2019, temos o Auxílio em Situação de Desastre e/ou Calamidade Pública, caracterizado como:

[...] uma provisão suplementar e provisória de Assistência Social, prestada para suprir a família e o indivíduo na eventualidade dessas condições, de modo a assegurar-lhe a proteção social, sobrevivência e a reconstrução de sua autonomia.

**Parágrafo Único.** A situação de calamidade pública é o reconhecimento pelo poder público de eventos anormais, advindos de baixas ou altas temperaturas, tempestades, enchentes, desabamentos, incêndios, epidemias, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à segurança ou à vida de seus integrantes e outros. (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MARINGÁ, 2019).

A provisão ofertada nessa situação envolve “alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas” (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MARINGÁ, 2019).

Correspondendo à redação legal, acreditamos que um exemplo do benefício decorrente de situação de calamidade pública tem sido vislumbrado, no ano de 2020, devido à pandemia de covid-19. Isso porque, além do cartão alimentação já previsto nas situações de vulnerabilidade temporária, foi instituído, em março de 2020, outro auxílio alimentação, de caráter emergencial. Segue a notícia:

A Prefeitura de Maringá, em decorrência da pandemia do coronavírus, está fornecendo auxílio alimentação emergencial para famílias em vulnerabilidade social. Benefício será em forma de cesta básica ou cartão, no valor de R\$90, liberado apenas em mercados e supermercados para compra de alimentos e itens de higiene. Nesse primeiro momento, serão alcançadas em torno de 15 mil pessoas (PREFEITURA DE MARINGÁ; DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO, 2020, on-line).

A respeito desse auxílio alimentação, a SASC dispôs, em Portaria n.º 13/2020, que se destina às famílias cadastradas no CadÚnico em situação de extrema pobreza (renda familiar *per capita* de R\$0,00 a R\$89,00) e pobreza (renda familiar *per capita* de R\$89,00 a R\$178,00), e às famílias que não possuem Cadastro Único e se encontram, momentaneamente, em situação de vulnerabilidade social em decorrência do período de enfrentamento à covid-19 (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ; SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA, 2020).

A forma de acesso foi assim indicado:

- Famílias com CadÚnico em situação de pobreza ou extrema pobreza: atendidas pelo CRAS ou Organização Socioassistencial de Referência.
- Famílias acompanhadas pelos CREAS atendidas nas respectivas unidades.
- Famílias sem CadÚnico atendidas por Central de Atendimento da Assistência Social.

Ainda em relação à pandemia, mas em nível estadual, vale observar que o Paraná também autorizou a concessão de auxílio emergencial, por meio do Decreto n.º 4.570 de 04/05/2020, destinado “à pessoa física economicamente vulnerabilizada em decorrência da emergência de saúde pública de importância internacional causada pela infecção humana pelo Coronavírus COVID-19” (PARANÁ, 2020). Trata-se do auxílio conhecido como Comida Boa, no valor de R\$50,00 mensais, pelo prazo de 03 (três) meses. O Estado contou com o auxílio das Prefeituras para os procedimentos de entrega, e que, em Maringá, os CRAS auxiliaram na distribuição dos cartões.

Voltando à realidade municipal, mais especificamente quanto à regulamentação do benefício eventual, embora a Resolução de Benefícios Eventuais esteja aprovada pelo COMAS, também houve o encaminhamento desta à Câmara Legislativa Municipal, no sentido de torná-la Lei Municipal. A Resolução tal qual aprovada no COMAS sofreu algumas modificações ao chegar no legislativo, mas, no geral, contemplou os anseios discutidos em Reunião e passou a integrar o projeto de Lei n.º 14925/2018, ainda em tramitação.

## 4 ANÁLISE DOS TENSIONAMENTOS DO BENEFÍCIO EVENTUAL MODALIDADE CARTÃO ALIMENTAÇÃO NA PERSPECTIVA DO DIREITO À PROTEÇÃO SOCIAL

*A gente não quer só comida  
A gente quer saída  
Para qualquer parte  
[...]  
A gente não quer só dinheiro  
A gente quer inteiro  
E não pela metade  
(Titãs – Comida)*

O presente capítulo está destinado a apresentar a pesquisa de campo realizada e a análise dos dados obtidos. No decorrer do trabalho, já se explicitou que a ideia inicial da coleta de dados – realizar um grupo focal – ocorreu de modo diverso, ou seja, efetivou-se via questionário por plataforma on-line, haja vista as dificuldades solapadas pela pandemia de covid-19.

O questionário foi realizado por plataforma do Google Formulários, a primeira experiência desta pesquisadora com a ferramenta e a avaliação foi bastante positiva. Resumidamente, trata-se de uma plataforma na qual o autor insere questões e o próprio sistema possibilita a escolha da classificação da pergunta (aberta, fechada, curta, longa, etc.) e, ao final, gera-se um *link* para ser compartilhado com as pessoas a serem entrevistadas. Após recebidas as respostas, a plataforma as fornece tanto de modo integral, ou seja, conforme o respondido pelos participantes, quanto de modo resumido, com geração automática de gráficos e os respectivos percentuais de respostas das questões fechadas.

As respostas transcritas nesta pesquisa, em alguns trechos, passaram por revisão ortográfica e de pontuação, a fim de possibilitar maior compreensão dos sentidos veiculados.

### 4.1 PERFIL DOS PARTICIPANTES DA PESQUISA

No primeiro bloco, perguntou-se o perfil dos participantes. Tivemos cinco respondentes que afirmaram ser assistentes sociais e dois psicólogos. Todos ocupam cargo/função de técnicos nas respectivas profissões indicadas. Isso

demonstra a primeira compatibilidade da legislação com a aplicação da norma, que, de modo geral, preconiza ser atribuição dos técnicos a avaliação do benefício eventual cartão alimentação. Registre-se, por oportuno, a passagem da Resolução 23/2019 do COMAS:

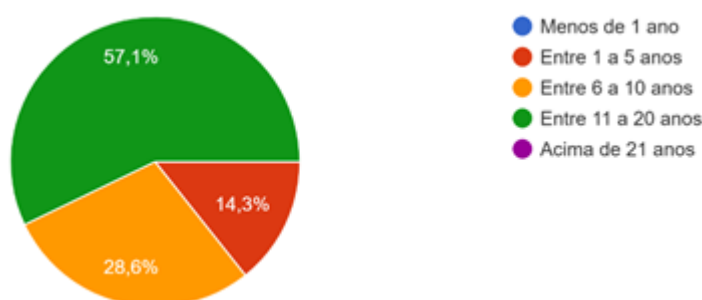
**Art. 8º** A concessão de benefício eventual depende de avaliação técnica realizada por profissional de nível superior, trabalhador do SUAS e atuante em equipamento municipal ao qual o benefício eventual se vincula, desde que este tenha competência técnica para fazê-lo conforme as especialidades, determinações e/ou regulamentação de sua profissão.

Um dos respondentes asseverou o regime de contratação de trabalho como sendo “celetista”. Na Prefeitura Municipal de Maringá, além dos concursos que estabelecem o regime de contratação estatutário, ocorreram também concursos com regime de contratação pela CLT. No caso específico do assistente social respondente e de outros técnicos que trabalham em CRAS na mesma situação, seus trabalhos estão vinculados ao PAIF, ou seja, os recursos para arcar com suas remunerações estão atrelados à verba federal e estes só podem atuar nos CRAS, local onde é ofertado o referido serviço.

Vale salientar, no entanto, com base na experiência de trabalho desta pesquisadora, que essa diferenciação de regime de contratação não reflete em distinções de funções de trabalho entre um ou outro profissional da mesma categoria dentro do CRAS. Ou seja, tanto o celetista quanto o estatutário participam do PAIF. Inclusive, os celetistas também participam dos outros serviços vinculados ao CRAS, pois estão articulados ao PAIF.

Prosseguindo, o gráfico a seguir ilustra o tempo de atuação dos respondentes na Política de Assistência Social.

Gráfico 1 - Tempo de atuação na Política de Assistência Social

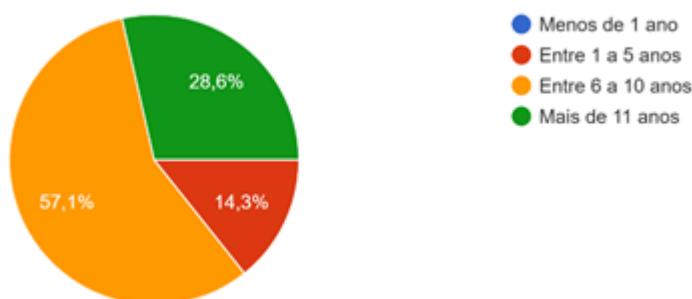


Fonte: A autora (2021); organização: Google Formulários (2021)

Tratou-se de uma questão fechada em que quatro pessoas, ou seja, mais da metade, responderam entre onze a vinte anos. Para a alternativa “entre 6 a 10 anos” tivemos duas respostas e, “entre 1 a 5 anos”, apenas uma.

Na sequência, apresentamos o gráfico que indica o tempo de atuação dos respondentes nos CRAS em Maringá. Os marcos temporais foram escolhidos pensando-se o seguinte: se menos de um ano, a experiência do respondente perpassaria o tempo de pandemia; se um a cinco anos, a experiência estaria também atrelada ao cartão alimentação já instituído com Resolução do COMAS; entre seis a dez anos, representaria uma experiência do benefício eventual de cesta básica e a transição para o cartão alimentação (ocorrida em 2015), sem a regulamentação municipal do benefício eventual; e, por último, mais de 11 anos, além de acumular todas as experiências acima, o respondente teria vivenciado a assistência social antes da Lei n.º 12.435, de 2011, responsável por alterar a LOAS e dispor sobre a organização da Assistência Social.

Gráfico 2 - Tempo de atuação no CRAS de Maringá

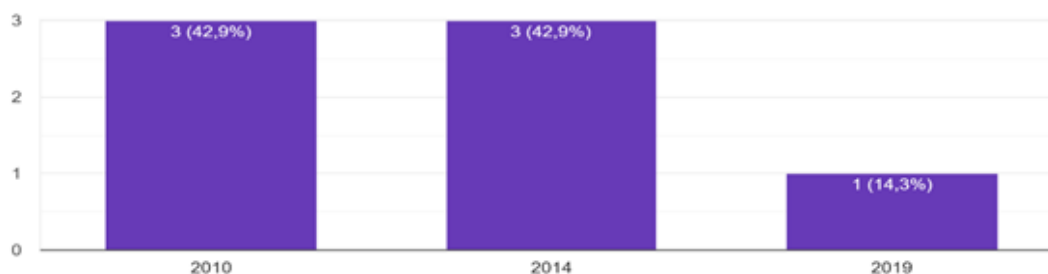


Fonte: autora (2021); organização: Google Formulários (2021)

O Gráfico 2 aponta que quatro (4) pessoas responderam estarem atuando no CRAS entre seis a dez anos; outras duas (2) indicaram estar há mais de 11 anos e uma (01) respondeu estar entre um a cinco anos.

Atuar no CRAS corresponde ao tempo de exercício de serviço público na Prefeitura Municipal de Maringá-PR dos respondentes, dados demonstrados no Gráfico 3.

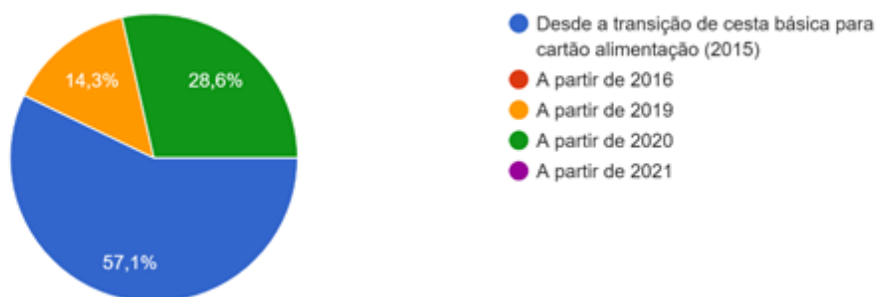
Gráfico 3 - Ano que entrou em exercício no serviço público da Prefeitura de Maringá



Fonte: autora (2021); organização: Google Formulários (2021)

Outra questão apontada refere-se ao período em que realizam a avaliação para a liberação do benefício eventual cartão alimentação, conforme o gráfico a seguir.

Gráfico 4 - Período em que realiza avaliação do benefício



Fonte: autora (2021); organização: Google Formulários (2021)

Os dados demonstram que a maioria, ou seja 57,1%, são assistentes sociais que, desde a entrada no trabalho do CRAS, realizam a avaliação de cartão alimentação e, inclusive, participaram da transição do benefício de forma de cesta básica para o cartão alimentação, no início de 2005. Os 28,6% correspondem a dois (02) psicólogos que iniciaram a referida atividade a partir de 2020. Coincidentemente, ambos entraram em exercício nos CRAS em 2014, embora não realizassem a atividade desde aquele ano. Podemos afirmar, portanto, que experienciaram a transição da cesta básica para o cartão alimentação. E o restante, 14,3%, refere-se a uma (01) assistente social que entrou em exercício no CRAS em 2019 e, desde então, declarou exercer a atividade de avaliação.

Constata-se que a atividade de avaliação para o cartão alimentação estava vinculada aos profissionais de Serviço Social. Apenas em 2020, os psicólogos declararam participar dessa atividade e acreditamos ser efeito da Resolução 23/2019 do COMAS.

Importante destacar, neste tópico, as duas (02) profissionais que contribuíram com a pesquisa por via diversa do questionário: áudio no WhatsApp e artigo não publicado. Essas serão aqui nominadas como respondente 8 (R8) e respondente 9 (R9), ambas assistentes sociais. Vale ressaltar que, na época da discussão para a criação do cartão alimentação, ocupavam cargos na gestão da SASC e foram personagens importantes na luta por esse benefício eventual.

#### 4.2 TENSIONAMENTOS NA OFERTA DO CARTÃO ALIMENTAÇÃO FACE À REGULAMENTAÇÃO MUNICIPAL DE BENEFÍCIOS EVENTUAIS

Para construir este tópico, reuniremos as respostas das questões 11<sup>20</sup>, 12<sup>21</sup>, 17<sup>22</sup>, 18<sup>23</sup>, 19<sup>24</sup>, 20<sup>25</sup>, 21<sup>26</sup>, 22<sup>27</sup>, 23<sup>28</sup> e 27<sup>29</sup> do formulário aplicado aos participantes e utilizaremos alguns destaques feitos pelas respondentes 8 e 9.

A partir das declarações recebidas, acreditamos ser necessário discorrer sobre a implantação do cartão alimentação em Maringá, porque, para além das mudanças do período de transição do benefício eventual na forma de cartão

---

<sup>20</sup> 11. Você considera que o cartão alimentação, em Maringá-PR, é ofertado de forma que garanta qualidade e prontidão de respostas aos usuários?

<sup>21</sup> 12. Comente sua resposta anterior.

<sup>22</sup> 17. Em Maringá-PR, após introduzidas as legislações de benefícios eventuais do COMAS, o(a) usuário(a), no acesso ao benefício eventual, esteve e está livre de constrangimentos?

<sup>23</sup> 18. Comente sua resposta anterior.

<sup>24</sup> 19. Você acredita que rompemos com o legado que marca benefícios eventuais como oferta de provisões ou mesmo de doações isoladas da Política de Assistência Social? Comente.

<sup>25</sup> 20. Você considera que o entendimento do(a) usuário(a) no acesso ao cartão alimentação é na perspectiva do direito? Comente.

<sup>26</sup> 21. Se você atua na gestão do cartão alimentação desde antes da publicação da Resolução do COMAS n.º 19/2016, responda: você considera que houve avanços reais e significativos na operacionalização desse benefício? Comente.

<sup>27</sup> 22. Com a passagem da Resolução de Benefícios Eventuais do COMAS n.º 19/2016 para a nova edição de 2019, você considera que houve mudanças reais e significativas na operacionalização do benefício eventual na forma de cartão alimentação? Comente.

<sup>28</sup> 23. As Resoluções de Benefícios Eventuais do COMAS (primeiro a de n.º 19/2016 e, atualmente, a de n.º 23/2019) deram/dão elementos normativos suficientes para operacionalizar o cartão alimentação? Comente.

<sup>29</sup> 27. A respeito da divulgação do benefício eventual na forma de cartão alimentação no município de Maringá-PR, você considera que ela é realizada de forma ampla e de acordo com a Resolução de Benefícios Eventuais do COMAS? Comente.

alimentação, a partir da legislação municipal, é preciso entender como a assistência social de Maringá chegou nesse contexto.

Sobre a regulamentação dos Benefícios Eventuais, ponderamos, no tópico “O benefício eventual no contexto da Política de Assistência Social”, que a LOAS trata dos benefícios de modo geral e deixa a cargo dos entes federativos somado aos respectivos Conselhos de Assistência Social a responsabilidade de regulamentar a Lei de Benefícios Eventuais de sua abrangência. É o que se depreende do artigo 22 § 1º da LOAS, *in verbis*:

**Art. 22. [...]**

§ 1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão definidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social. (Redação dada pela Lei n.º 12.435, de 2011) (BRASIL, 1993)

Veja que este comando por meio da LOAS veio em 2011, quando a referida Lei foi alterada com os acréscimos da Lei n.º 12.435/2011. Maringá teve sua primeira regulamentação de Benefícios Eventuais em 2016. Todavia, antes de 2016, já havia benefícios eventuais no município, como auxílio-funeral, auxílio-natalidade e cesta básica, conhecida como “cota de alimentos”, precedente do cartão alimentação. Um dos respondentes, inclusive, lembrou das referidas cotas: “Atuamos desde as conhecidas COTAS que nada mais eram do que cesta básicas [...]” (R6, 2021).

Como já destacado no referencial teórico, a cesta básica é uma das prestações mais comuns e conhecidas no âmbito dos benefícios eventuais. É o que assinala Bovolenta, ao considerar que a concessão de alimentos é um dos legados históricos da assistência e permanece em tempos atuais, não sendo diferente em Maringá.

A profissional (R8) lembrou sobre a época das cotas de alimentos e o motivo pela qual se lutou pela transição do formato do benefício:

Eu trabalhei no CRAS 2009, eu fui coordenadora, 2009, 2010, 2011. E era cesta. Aí a gente que começou a brigar para passar para cartão, porque o pessoal não conseguia carregar a cesta básica, tinha gente que tinha vergonha de buscar lá no CRAS Central a cesta, daí eles levavam um monte de sacolas de supermercado lá daquele, do São Camilo, e daí chegava lá e falava: ‘Ah eu vim buscar minha comprinha’ porque eles tinham vergonha de falar que era cesta. Aí a gente... Os idosos não conseguiam carregar. Daí a gente tinha problema de mandar levar porque

não tinha carros suficientes, era um pingo de carro, era uma briga [...]. Então a gente ficou muito bravo nessa época [...]. (R8, 2021)

Escolher mudar de cesta básica para o cartão magnético foi motivada, então, pela melhor oferta ao usuário, a fim de lhe proporcionar autonomia e evitar constrangimento ou dificuldade para retirá-lo no CRAS.

Este teor foi corroborado por vários profissionais ao responder a questão 21. Fala-se em avanço a troca para o cartão alimentação: “Em se tratando da dificuldade de armazenagem de alimentos, assim como a autonomia na escolha dos produtos, vejo o cartão como avanço (R3, 2021)”.

A resposta a seguir reforça o constrangimento das pessoas:

os cartões, são mais simples a sua operacionalização, pois as cotas, era complicado seu armazenamento, sem contar o constrangimento das pessoas saírem do CRAS carregando aquele fardo de alimentos (R6, 2021).

O mesmo profissional, em resposta à questão 22, reafirma:

como dito anteriormente se evitou constrangimento das famílias ao transportar, outra vantagem foi a família poder comprar as mercadorias de acordo com a sua necessidade [...] (R6, 2021).

Na mesma questão, outro profissional considera:

[...] Para algumas famílias o atendimento com o cartão alimentação trouxe maior autonomia na escolha dos itens a serem consumidos. Melhorou ainda a forma de retirada, não sair do CRAS com o pacote da cesta básica foi muito significativo para muitas famílias que relatavam o constrangimento em relação a isso. Não foi mais necessário ter um local, que geralmente não era adequado, para estocar cestas básicas na unidade [...] (R2, 2021).

A transição da cesta para cartão alimentação é vista como um avanço real e significativo, justamente por trazer autonomia ao usuário e uma oferta mais digna. Contudo, além de proporcionar a melhor oferta ao usuário, o cartão magnético também trouxe benefícios à Administração Pública no quesito armazenagem. Outro beneficiado com a troca foi o comércio local, pois foi realizado o convênio com mercados. No início, o convênio para a utilização do cartão magnético era restrito a algumas redes de mercados, situação alterada posteriormente, ampliando a quantidade e incluindo pequenos comércios.

Dando sequência, o profissional que nos encaminhou seu artigo não publicado contribuiu com aspectos históricos da gestão do benefício eventual na forma de alimentação no Município de Maringá-PR.

Conforme os registros da Secretaria de Assistência Social e Cidadania, até o ano de 2012 não havia conduta específica da gestão deste benefício, dificultando um diagnóstico claro, tanto quantitativo, como qualitativo, das demandas apresentadas e suas necessidades, pois eram distribuídas 2.000 cotas por mês, além da preocupação com a qualidade dos produtos constantes na cota de alimentos. A partir de então, o gestor municipal solicitou análise do modelo de concessão dos benefícios eventuais da cota de alimentos, para buscar a melhora para os atendidos, com base técnica dos profissionais dos CRAS responsáveis pela avaliação das famílias a serem atendidas e acompanhamento da equipe da segurança alimentar. [...] A equipe técnica dos CRAS iniciou neste mesmo momento a reavaliação dos cadastros e procedimentos na concessão desse benefício, observando as normativas sobre a eventualidade do benefício na gestão do seu território [...] A proposta que este benefício seja de fato eventual, para que atenda uma situação de emergência, para que seja realizado um trabalho efetivo com esta família, para superação da sua vulnerabilidade, promoção da cidadania e autonomia do indivíduo em prover suas próprias necessidades (R9, 2014).

Conforme a declaração, portanto, a partir de 2012, Maringá assevera sua preocupação quanto à gestão do benefício vinculada ao aspecto do direito de proteção social, devidamente vinculado ao PAIF (reflexões possíveis a partir da fala “trabalho efetivo com esta família”), privilegiando a participação dos técnicos nesse processo. Essa participação técnica ocorreu, especialmente, no aperfeiçoamento da avaliação de critérios para recebimento do benefício eventual.

A execução final do trabalho obteve uma melhora significativa, tanto quantitativa e qualitativamente, passaram a ser atendidas aproximadamente 600 famílias mensalmente, respeitando os direitos dos cidadãos e na perspectiva da promoção social da família e do indivíduo, com uma maior preocupação quanto à qualidade dos alimentos fornecidos e segurança alimentar (R9, 2014).

Conforme essas informações, a partir do trabalho de reavaliação técnica, a SASC passou de duas mil por mês para seiscentas cotas. Parte dessa reavaliação importou-se em estabelecer um recorte de renda familiar para o recebimento da cota de alimentos, um dos motivos pela redução significativa de benefícios.

A troca efetiva da cota de alimentos para o cartão alimentação ocorreu em fevereiro de 2015, cujo crédito era de R\$60,00:

A SASC – Secretaria de Assistência Social e cidadania, através da secretaria de licitação no de 2014 iniciou o processo para contratação da empresa fornecedora e a sua primeira entrega aos usuários será em fevereiro de 2015. [...]

Assim, acreditamos no bem-estar social do indivíduo que irá ter em posse seu cartão com o valor de R\$60,00/mês, pelo período pactuado com os técnicos dos CRAS, para atender suas necessidades emergenciais, enquanto outras ações também serão realizadas para sua proteção social e superação da vulnerabilidade (R9, 2014).

Importante destacar desse excerto dois pontos: 1) desde o início do uso do cartão alimentação, a compreensão para sua gestão era a de que deveria ser articulado a outras ações de proteção social; 2) o técnico é responsável por avaliar as situações para liberação, bem como o período no qual a família receberá o benefício.

Do segundo quesito, surgiu o que, usualmente, convencionou-se chamar em Maringá (até os tempos atuais) de “acordo de cartão alimentação”. É que, por questões burocráticas, esse cartão não é entregue com agilidade ao usuário. O fluxo ocorre da seguinte forma: durante o correr de um mês, os técnicos realizam os atendimentos que demandam cartão alimentação e, havendo o deferimento para liberar o benefício, faz-se o acordo com a família para quando e por quanto tempo irá recebê-lo. Normalmente, o primeiro recebimento é para o mês subsequente ao do atendimento, podendo ser extensível ao tempo que o técnico avaliar necessário. Há um número limite de cartões alimentações por CRAS que, por vezes, são insuficientes para atender a demanda. Nesses casos, os acordos são postergados ou não realizados. Por isso, dissemos que o acordo, normalmente, é para o mês subsequente.

O cartão alimentação precisa ser confeccionado nominalmente e vinculado ao CPF do solicitante. Assim, depois de feitos os atendimentos técnicos, na última dezena do mês, são enviadas as listagens dos solicitantes e, só então, serão encaminhadas para a confecção dos cartões (todos de uma vez). Ainda, para a confecção pela empresa, o repasse dos cartões à SASC, a redistribuição para os CRAS e, enfim, a entrega aos usuários, contam-se mais uns dez dias. Logo, é comum, à família solicitante, esperar um mês entre a data da solicitação até a efetiva entrega do benefício.

Este cartão nominal não precisa ser substituído quando dum novo pedido ou quando da realização de acordo para recebimento do benefício para além de um mês. Nesses casos, ocorrem recargas de crédito nos cartões já existentes. Porém,

essas recargas seguem o mesmo procedimento de espera, listagem e limitação de quantidade anteriormente destacado.

A demora na entrega foi um tensionamento verificado desde o início. Inclusive, foi assinalado pelo profissional (R9), em seu artigo, após entrevistar usuários, técnicos e conselheiros do COMAS. Avaliou que o cartão alimentação:

[...] necessitando de que em seu processo de implantação, realize algumas adequações, principalmente no que tange ao atendimento emergencial, uma vez que os cartões são de caráter nominal, pessoal e são intransferíveis [...] (R9, 2014).

Sobre o assunto, foi criado (ainda em uso) o cartão alimentação “emergencial”, disponível a pronta entrega ao usuário, porém, muitas vezes, insuficiente frente à demanda existente.

Ainda na avaliação da R9, ponderou a necessidade de readequar o valor do crédito do cartão alimentação que, inicialmente era de R\$60,00: “[...] bem como, os valores creditados devem acompanhar os reajustes inflacionários impostos aos produtos adquiridos, no caso: alimentação e produtos de higiene” (R9, 2014). Atualmente o valor do cartão alimentação está em R\$90,00.

Somente após a implantação do cartão alimentação, veio a legislação municipal de benefícios eventuais:

Essa Resolução 2016, essa resolução foi feita, mas já era cartão, por isso foi feita Resolução, organizando direitinho, até porque a gente tinha o *kit* natalidade, estava mudando a questão do auxílio-funeral [...] (R8, 2021).

A primeira resolução de benefícios eventuais do município foi datada de 11 de agosto de 2016, contudo, os entraves não se dissiparam. Com a legislação em voga e cientes da necessidade de melhorias, a profissional conta que o processo de aumento de cartões e de valor ocorreu de forma conflitante, especialmente, em relação aos embates com a gestora da SASC que esteve atuante a partir do segundo semestre de 2016:

[...] Foi outra encrenca, Nossa Senhora, foi um... assim bem difícil, muito limitado, daí a gente buscava muito aumentar o valor [...] a quantidade de cartão era pouco, e o valor era pouco, né, então o pessoal, os CRAS precisavam, daí eles não gostaram, então foi bem difícil na época que a gente defendia [...] (R8, 2021).

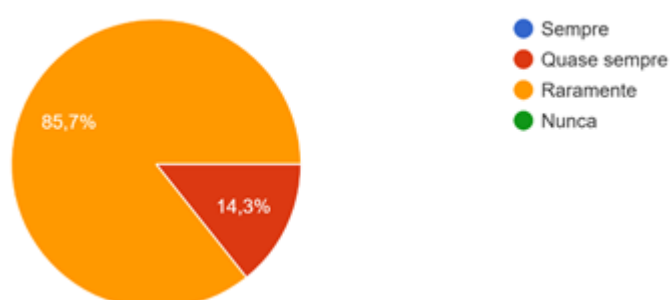
E conclui que esse processo:

[...] Foi a custo de muita discussão, muita conversa, de muito desgaste, de muita assim rivalidade, do pessoal ficar muito bravo com a gente, então, assim, da gente ir pra casa de cabeça quente, muitas vezes [...] mas valeu a pena, eu acho que valeu a pena (IDEM).

Consideramos que, conforme o panorama histórico apresentado, houve avanços significativos na concepção da gestão dos benefícios eventuais, traduzidos na Resolução de 2016, por exemplo, ser ofertado de forma digna, ser avaliado por um profissional técnico e preconizar a sua articulação ao trabalho social efetivo.

Ainda que reconheçamos os avanços, as respostas obtidas na pesquisa demonstram que tal concepção ainda carece de avanços práticos. Vamos para a análise de um questionamento realizado e apontado no Gráfico 5.

Gráfico 5 - Qualidade e prontidão do Cartão Alimentação de Maringá



Fonte: A autora (2021); organização: Google Formulários (2021)

A garantia de qualidade e prontidão de resposta aos usuários é um princípio elencado na Resolução de Benefícios eventuais do COMAS, de 2019:

Art. 3º Os benefícios eventuais devem atender, no âmbito de Sistema Único de Assistência Social – SUAS, aos seguintes princípios:

[...]

V – Garantia de qualidade e prontidão de respostas aos usuários, bem como de espaços para manifestação e defesa de seus direitos (COMAS, 2019).

O princípio acima se conecta às regulamentações hierarquicamente superiores, inclusive, a *Constituição Federal* que, ao consagrar a assistência no âmbito dos direitos sociais, coloca em “xeque a trajetória de não direito dos

benefícios eventuais” (MDS, 2010, p. 31). As práticas instituídas na gestão de benefícios eventuais foram reorientadas na direção dos princípios da LOAS, em especial, o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária (MDS, 2010).

Embora legislado, 85,7% dos respondentes (seis profissionais) consideram que raramente o cartão alimentação é ofertado de forma a garantir referido princípio. Na sequência (relativo à questão 12), os respondentes justificaram suas razões de assim considerar:

Quadro 3 - Garantia de qualidade e prontidão de resposta aos usuários

- R1** Apesar de não fazer avaliação para concessão do cartão alimentação há muito tempo, acompanhando o trabalho dos colegas, percebia que, em alguns momentos, não havia o benefício disponível na ocasião em que a família buscava e o valor do benefício muitas vezes é inferior ao que a família necessita.
- R2** Tanto o valor do benefício, apenas R\$90,00, há dois anos sem reajuste, quanto a quantidade disponível, não é suficiente para todos que procuram o atendimento.
- R3** Entendo que, embora o cartão possibilite a autonomia na gestão do benefício, ele não atende a família nas necessidades básicas, visto que o valor atual está ultrapassado. Outrossim, há que se ressaltar que as necessidades das famílias estão para além dos produtos de gênero alimentício e higiene. Muitas famílias estão com dificuldades para manutenção do aluguel, água, energia, medicamentos, gás de cozinha e outros.
- R4** Considero o valor muito baixo, dificuldade de acesso ao benefício (espera pelo atendimento, quantidade limitada disponível por CRAS, não entendimento por parte dos profissionais sobre a dimensão de garantia do direito à alimentação adequada e digna). As famílias buscam igrejas e auxílios outros para garantia de uma alimentação minimamente adequada.
- R5** Quantidade insuficiente de benefícios, falta de equipe técnica.
- R6** Os cartões ofertados pela Assistência social possuem um valor baixo, ou seja, é um benefício que complementa um pouco a renda da família.
- R7** A maior parte do público atendido apresenta vulnerabilidades que perduram por meses ou anos, assim, a superação da vulnerabilidade é um processo lento. A forma com que o benefício é ofertado exige avaliações constantes que constroem o usuário, tendo em vista a necessidade de repetir suas mesmas dificuldades, muitas vezes, para profissionais diferentes. Além disso, a demanda é superior à capacidade de atendimento da equipe técnica, o que gera tempo de espera e, muitas vezes, o benefício já não está mais disponível na data do agendamento do usuário.

Organização: A autora (2021); grifo da autora.

A partir das respostas, elencamos um primeiro grupo de tensionamentos:

- 1) quantidade insuficiente de cartões em relação a demanda;
- 2) valor insuficiente à necessidade da família;
- 3) necessidade familiar para além da alimentação;
- 4) vulnerabilidade não temporária;
- 5) demanda superior à capacidade de atendimento de equipe técnica;

- 6) tempo de espera para atendimento e recebimento efetivo do benefício;
- 7) a desresponsabilização do Estado e a busca pelas redes de solidariedade da sociedade civil;
- 8) o não entendimento dos profissionais sobre a dimensão da garantia do direito.

A maioria das respostas obtidas versou, principalmente, sobre a quantidade insuficiente de cartões e o baixo valor que possui (respectivamente, tensionamentos 1 e 2). Situações que, desde o princípio, são tensionadas na gestão do benefício.

O primeiro tensionamento apareceu em várias respostas de diferentes questões. Por exemplo, R7, ao responder que não acredita termos rompido com o legado que marca benefícios eventuais como oferta de provisões ou mesmo de doações isoladas da Política de Assistência Social, diz que “os benefícios acabam enquanto ainda temos usuários para atender, o que demonstra que a oferta não é baseada em indicadores de vulnerabilidade”.

Outro exemplo foi o dito pelo profissional (R6) ao responder a questão 23:

Acreditamos que sim, o problema é não ter a quantidade de cartões para atender a demanda, pois a percepção que temos é a de que muitas famílias que não conseguem ser assistidas estão dentro dos critérios da Lei (R6, 2021).

No mesmo questionamento, outro profissional remete ao tensionamento: “Em partes. Sim, pois o critério de acesso é claro. Por outro lado, não, pois a oferta de benefícios é inferior à demanda de famílias que atendem o critério de renda [...] (R7, 2021)”.

Ainda, na questão 27, o profissional (R5) responde negativamente quanto à publicização ampla do benefício, justificando com quantidade insuficiente: “Não. Não é possível já que nos deparamos com quantidades insuficientes”.

Quanto ao segundo tensionamento destacado, foi extraído da resposta do R3, que iniciou sua consideração dizendo sobre a autonomia do usuário no uso do cartão alimentação, porém, na sequência, indica que o valor não atende às necessidades da família. Realmente, o cartão alimentação possibilitou autonomia ao beneficiário, oportunizando escolher os produtos de acordo com sua vontade e necessidade, porém, não esqueçamos que é uma vontade e uma necessidade limitadas aos R\$90,00. Ainda o R3, mas em resposta ao questionamento 21,

considera um retrocesso quanto à operacionalização do cartão alimentação “[...] o valor desatrelado do custo dos produtos no supermercado”.

Acreditamos que essa ideia é a mesma da incógnita que traz a definição da assistência social de, como preconiza o artigo 1.º da LOAS, prover os mínimos sociais para se ter o básico das necessidades. Ou seja, muitas vezes, o mínimo não é suficiente para alcançar o básico. Vejamos, neste aspecto, o valor da cesta básica.

O DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos) realiza o levantamento contínuo de preços de produtos alimentícios considerados essenciais por meio da Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos (PNCBA).

De acordo com o *site* oficial, a PNCBA foi implantada em São Paulo em 1959. Atualmente, é realizada em 17 unidades da Federação (dentre as quais está Curitiba, capital do Paraná). Os itens alimentícios pesquisados foram definidos pelo Decreto Lei n.º 399, de 30 de abril de 1938 (açúcar, arroz, banana; banha ou óleo; batata; café em pó; carne; farinha; feijão; leite; manteiga; pão de fôrma ou francês; tomate), que regulamentou o salário-mínimo no país e está vigente até os dias atuais. O referido “Decreto determinou que a cesta de alimentos fosse composta por 13 produtos alimentícios em quantidades suficientes para garantir, durante um mês, o sustento e bem-estar de um trabalhador em idade adulta” (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2021a, on-line).

Referente à análise de abril de 2021, o DIEESE lançou nota contendo a seguinte tabela:

Tabela 7 - Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos (abril-2021)

**TABELA 1**  
**Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos (tomada especial)**  
**Custo e variação da cesta básica em 17 capitais - Brasil – abril de 2021**

Capital	Valor da cesta	Variação mensal (%)	Porcentagem do Salário Mínimo Líquido	Tempo de trabalho	Variação no ano (%)	Variação em 12 meses (%)
Florianópolis	634,53	0,28	62,36	126h55m	3,08	21,14
São Paulo	632,61	1,06	62,17	126h31m	0,18	13,73
Porto Alegre	626,11	0,44	61,53	125h13m	1,70	18,80
Rio de Janeiro	622,04	1,55	61,13	124h25m	0,15	14,27
Vitória	610,98	2,36	60,05	122h12m	1,78	13,59
Brasília	587,33	1,13	57,72	117h28m	-0,76	24,65
Campo Grande	586,26	6,02	57,62	117h15m	1,70	18,27
Curitiba	583,61	1,12	57,36	116h43m	8,00	14,16
Belo Horizonte	565,78	1,82	55,60	113h10m	-0,48	16,76
Goiânia	556,27	0,76	54,67	111h15m	-1,34	12,79
Fortaleza	525,26	1,59	51,62	105h03m	-1,81	8,87
Belém	505,87	-1,92	49,72	101h10m	0,99	16,51
João Pessoa	490,04	2,41	48,16	98h01m	3,13	11,90
Natal	478,23	0,14	47,00	95h39m	4,24	11,66
Recife	471,52	2,21	46,34	94h18m	0,45	2,22
Aracaju	469,66	0,19	46,16	93h56m	3,64	17,01
Salvador	457,56	-0,81	44,97	91h31m	-4,49	7,63

Fonte: DIEESE

Fonte: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2021b, on-line).

Ainda em nota, o DIEESE analisa os dados obtidos na pesquisa de abril de 2021:

Com base na cesta mais cara que, em abril, foi a de Florianópolis, o DIEESE estima que o salário-mínimo necessário deveria ser equivalente a R\$5.330,69, valor que corresponde a 4,85 vezes o piso nacional vigente, de R\$1.100,00. O cálculo é feito levando em consideração uma família de quatro pessoas, com dois adultos e duas crianças. Em março, o valor do mínimo necessário deveria ter sido de R\$5.315,74 ou 4,83 vezes o piso em vigor.

O tempo médio necessário para adquirir os produtos da cesta, em abril, ficou em 110 horas e 38 minutos, maior do que em março, quando foi de 109 horas e 18 minutos. Quando se compara o custo da cesta com o salário-mínimo líquido, ou seja, após o desconto referente à Previdência Social (7,5%), verifica-se que o trabalhador remunerado pelo piso nacional comprometeu, em abril, na média, 54,36% do salário-mínimo líquido para comprar os alimentos básicos para uma pessoa adulta. Em março, o percentual foi de 53,71% (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2021b, on-line).

De acordo com a tabela, tomemos de exemplo o valor da cesta básica de Curitiba, capital do Paraná, que, em abril, está no valor de R\$583,61, ou seja, a uma família que recebe um cartão alimentação no mês em Maringá, ainda faltam completar R\$493,61 para alcançar os itens básicos de uma cesta de alimentos. Não precisa de muita análise para verificar que o valor do cartão alimentação não supre

a necessidade básica de alimentos para uma família. O valor monetário repassado é insuficiente.

Não bastando o valor insuficiente para suprir alimentos, a família possui outros gastos, como bem lembra outro profissional: “[...] Muitas famílias estão com dificuldades para manutenção do aluguel, água, energia, medicamentos, gás de cozinha e outros” (R3, 2021), o que indicamos como sendo um tensionamento.

Não por acaso, introduzimos o capítulo com a música “Comida” dos Titãs. A comida é crucial para a subsistência do homem, mas não só. Precisamos suprir tantas outras necessidades, inclusive aquelas que trazem felicidade, como o lazer e a convivência. É o querer por “inteiro e não pela metade”, como diz na canção.

Daí que a vulnerabilidade a qual indivíduos e famílias que procuram o cartão alimentação estão submetidos, em sua maioria, não se refere apenas à vulnerabilidade temporária, mas à situação de vulnerabilidade e/ou risco social. É outro tensionamento que trazemos à baila.

Tomemos o relato do próximo profissional (R7), ao asseverar que a vulnerabilidade é um processo lento a ser superado e as pessoas acabam sendo constrangidas ao passarem por várias avaliações, repetindo suas dificuldades, muitas vezes, a diferentes profissionais.

Sobre o assunto, trouxemos, no referencial teórico, nosso entendimento de que a condição para o acesso ao benefício eventual por razão de vulnerabilidade temporária não deve (não deveria) ser confundida com vulnerabilidade social. A PNAS apresenta uma definição de vulnerabilidade social, o que nos leva a entender ser um fenômeno multifacetado.

Vulnerabilidade social, como aqui interpretamos, refere-se às expressões da questão social para além da fome e pobreza. Assim, as famílias em situação de vulnerabilidade social demandam proteção social, ou seja, a entrega de um cartão alimentação não será suficiente para suprir suas necessidades e superar a vulnerabilidade social existente ou, melhor, as expressões da questão social.

Mas o que faz esses tensionamentos existirem e até mesmo se repetirem desde a implantação do benefício (por exemplo, valor e quantidades insuficientes) se vimos que a concepção de Maringá no tratamento de benefícios eventuais é sob a ótica do direito? Bem, analisamos aqui que Maringá não foge à regra da contrarreforma do Estado que, como já dissemos, esvazia a oferta dos serviços públicos e desafia a operacionalização do trabalho nas políticas sociais, nesse caso,

a assistência social, que, segundo Araújo *et al.* (2017) é configurada historicamente como um campo social marcado pela restrição de recursos financeiros, dificultando, portanto, a oferta dos serviços e incidindo na qualidade dos serviços prestados e na garantia de direitos.

Araújo também destaca que tal determinante histórico associado à Reforma do Estado impõe a redução da contratação de pessoal nas três esferas. Afirmação também corroborada nas considerações dos profissionais R5 e R7, e que faz relação com o terceiro tensionamento destacado.

Sobre o assunto, o profissional (R7) fala de quando a demanda é superior à capacidade de atendimento, conjugando esse tensionamento ao tempo de espera para recebimento do benefício.

Trata-se da falta de recursos humanos para suprir a demanda de cartão alimentação. Ainda que a Resolução de 2019 tenha aumentado o rol de profissionais autorizados a realizar a avaliação e a liberação de benefícios para além dos(as) assistentes sociais, verificamos, com esse depoimento, que a realidade ainda está longe do ideal.

Por assim considerar, chegamos a outro tensionamento: o tempo de espera. Ele pode ocorrer tanto em relação ao atendimento técnico para avaliação do pedido de cartão alimentação, quanto para o recebimento do referido benefício. Nesse último caso, já não bastando esperar pelo atendimento técnico, há situações em que o requerente recebe uma negativa do técnico não por falta de critérios para acesso, mas por indisponibilidade do benefício (relativo ao tensionamento 1).

O benefício eventual, ao considerarmos sua eventualidade e razão de existir, ou seja, atender uma demanda de vulnerabilidade temporária, deve ser prestado com agilidade, no momento da necessidade apresentada pelo indivíduo e/ou família. O Estado deve ter uma intervenção rápida e de qualidade. No caso do benefício eventual cartão alimentação, se a pessoa tem a necessidade urgente e não for atendida, procurará outros meios, até porque comer é processo vital, não espera a demora do Estado.

Afirmar que a pessoa procurará outros meios é considerar a desresponsabilização do Estado. Outro destaque de tensionamento. É o que temos na fala do profissional (R4): “As famílias buscam igrejas e auxílios outros para garantia de uma alimentação minimamente adequada.” Ou seja, diante da não

garantia do direito pelo Estado, as pessoas buscam outras formas de aquisição de alimentos, por exemplo, via solidariedade da sociedade civil.

Nesse aspecto, vale lembrar os ensinamentos de Affornalli<sup>30</sup> (2015) sobre o modelo do Estado mínimo, que apela para a solidariedade. A sociedade civil é chamada para, solidariamente, assumir funções típicas do poder público

Ainda, destacamos o que disse Soares (2009, p. 79-80) quanto “a renúncia explícita do Estado em assumir sua responsabilidade na prestação de serviços sociais (sobretudo saúde e educação) em bases universais”.

Outro aspecto a ser salientado no tensionamento 7, é a fala dos profissionais (R6 e R2):

Acredito que ainda estamos caminhando a passos lentos, pois a Assistência Social no Brasil é tida pelas autoridades como onerosa, isto é, tem pequenos avanços de tempos em tempos, mas retrocedemos em maior proporcionalidade (R6, 2021).

[...] Mas os gestores municipais raramente tem os benefícios eventuais como política (R2, 2021).

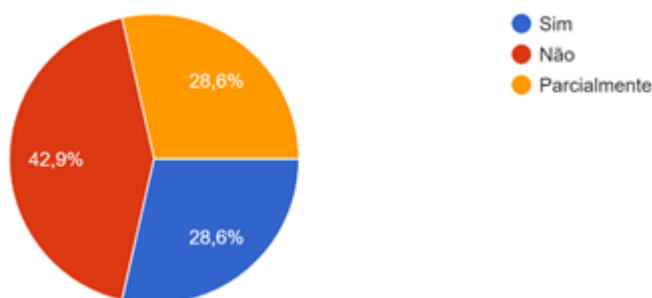
Das falas acima, depreendemos que a assistência social, na concepção das autoridades, não dá lucro. Pode até dar votos, mas não lucro. É que o Estado segue a lógica da burguesia, ou seja, o Estado burguês. Como discutimos, a classe dominante deu o aval para a existência de políticas sociais, mas apenas o suficiente para conter os ânimos da classe trabalhadora e manter a expropriação da riqueza.

Vige a tendência de gestão neoliberal que acaba por espriar-se nos posicionamentos técnicos. Ressaltemos o que disse o profissional (R4) no tocante à dificuldade de acesso ao benefício que, além de pontuar a espera pelo atendimento e a limitação da quantidade, menciona sobre o “não entendimento por parte dos profissionais sobre a dimensão de garantia do direito à alimentação adequada e digna”. Pontuamos esse “não entendimento” como um tensionamento. O referido profissional apresenta a contextualização desse tensionamento ao comentar a questão de número 17, que versa sobre os possíveis constrangimentos a que o usuário se submete no acesso ao benefício eventual.

---

<sup>30</sup> É um modelo de Estado mínimo que apela para a solidariedade através de diversos programas sociais que envolvem a comunidade solidária e onde a sociedade civil é chamada para assumir a responsabilidade de realizar serviços sociais atribuídos à ação do Poder Público e pelo Estado neoliberal desprezado [...] (AFFORNALLI, 2015, p. 45)

Gráfico 6 - O usuário livre de constrangimento no acesso ao benefício eventual



Fonte: A autora (2021); organização: Google Formulários (2021).

A pergunta foi motivada com base no artigo 3.º da Resolução de 2019:

**Art. 3º** Os benefícios eventuais devem atender, no âmbito de Sistema Único de Assistência Social – SUAS, aos seguintes princípios:  
[...] IX – Desvinculação de comprovações complexas e vexatórias de pobreza, que estigmatizam os benefícios, os beneficiários e a Política de Assistência Social (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2019).

O dispositivo segue a lógica do prescrito na LOAS e no Decreto 6.307/2007, respectivamente, a seguir destacados:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:  
[...] III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade (BRASIL, 1993).  
Art. 2º O benefício eventual deve atender, no âmbito do SUAS, aos seguintes princípios:  
[...] IX - desvinculação de comprovações complexas e vexatórias de pobreza, que estigmatizam os benefícios, os beneficiários e a política de assistência social (BRASIL, 2007).

Apontamos três (03) profissionais que afirmaram, em suas respostas, que não, enquanto dois (02) disseram sim e outros dois (02) responderam que parcialmente. Observamos não haver um consenso a respeito dessa questão, porém a resposta predominante é afirmando a possibilidade de constrangimento no acesso ao benefício eventual. Na sequência dessa questão, pediu-se para comentar a opção escolhida. No quadro, temos as considerações *ipsis litteris* dos respondentes:

Quadro 4 - Constrangimento no acesso ao benefício eventual

Ordem	Considera que o usuário está livre de constrangimentos?	Comentários
R1	Sim	Percebo dessa forma tendo como parâmetro a avaliação dos colegas com quem tenho trabalhado, o que não garante que não ocorra em outros locais e situações.
R2	Sim	Estou no serviço há 07 anos, e desde então nunca vi usuários da política sendo constrangidos no acesso ao serviço e qualquer benefício que este oferta.
R3	Parcialmente	Não respondeu.
R4	Não	Por vezes usuários se queixam de ter que expor sua vida a diferentes profissionais toda vez que necessitam do benefício, expor sua situação de renda, condição de miserabilidade... Em outras, profissionais impõem critérios sem embasamento que acabam cerceando o direito (estabelecendo limite de vezes que o usuário pode acessar o benefício). Outras vezes, usuários se queixam que alguns profissionais dão lições de "moral" durante a avaliação.
R5	Não	Para concessão se faz abordagens focalizadas para comprovação de rendimentos, no momento, não há possibilidades de acompanhamento, quando deparado com a crescente demanda e falta de profissionais
R6	Parcialmente	No caso do cartão alimentação ou outro benefício, a família já se sente constrangida desde a solicitação, pois ela se sente envergonhada por ter de recorrer aos CRAS, com relação à equipe, tenta demonstrar a essas famílias de que isso é um direito a qual ela pode acessar nos momentos difíceis, outro agravante é a sua pouca oferta diante da grande demanda.
R7	Não	As avaliações pelas quais os usuários passam são constantes, e há uma expectativa de que o mesmo deixe de precisar do benefício.

Organização: a autora (2021)

Extraímos um segundo grupo de tensionamentos das respostas, quais sejam:

- 9) exposição repetitiva da história de vida a diferentes profissionais/avaliações constantes;
- 10) existência de avaliações técnicas com imposição de critérios cerceadores do direito e/ou com lição de "moral";
- 11) abordagens focalizadas para comprovação de rendimentos;
- 12) sem possibilidade de acompanhamento;
- 13) constrangimento por recorrer ao CRAS.

Esses tensionamentos estão diretamente relacionados ao que elencamos no primeiro grupo, tanto que alguns apresentam a mesma discussão.

Destarte, no tensionamento 9, ou seja, referente à exposição repetitiva da história de vida a diferentes profissionais/avaliações constantes, acreditamos ser

uma consequência, principalmente, de que a vulnerabilidade não é temporária (tensionamento 4) e a necessidade familiar é para a além da alimentação (tensionamento 3).

O tensionamento 10 é um desdobramento do tensionamento 8. Embora o foco deste trabalho não seja o fazer profissional, não podemos desconsiderar que se a concepção lançada por profissionais do SUAS – aqui, em especial, os que fazem avaliação para liberação de cartão alimentação – é no sentido de cercear direitos e/ou dar lições de moral, estamos distantes do alcance da Proteção Social.

A respeito de imposição de critérios cerceadores, acreditamos que nem sempre é incompreensão do profissional sobre o direito, mas uma baliza para gerenciar a quantidade ínfima de benefícios. Nesse aspecto, destaque para a fala do profissional (R7) ao responder a questão 22: ele não considera que houve mudanças reais e significativas na operacionalização do cartão alimentação com a atualização da Resolução de 2016 para a de 2019, justificando que “[...] a oferta de benefícios é inferior à demanda e isso gera a criação de critérios próprios dos profissionais sobre ‘quem está precisando mais’”. É um trabalho baseado na gestão da pobreza, de forma que consegue alcançar o benefício àquele que tem menos e/ou apresenta uma situação mais gravosa.

Na assistência social, como falamos, requer-se que o usuário seja “portador de algo”. Este ‘algo’ precisa ser graduado, pois na condição de ajuda e de pronto-socorro social cabe à Assistência Social privilegiar as situações graves e agudas”, segundo autores<sup>31</sup>, não basta a necessidade de alimentação, é preciso apresentar grau de desnutrição. Por isso, tivemos respostas de a avaliação, por vezes, considerar “quem está precisando mais”, ou seja, aquele que se apresente em situação de maior miserabilidade leva o benefício.

---

<sup>31</sup> Uma forma comum, com que é apanhada essa questão, é pela concepção de carência, dos carentes ou de carência social. Operar a “noção de carência” é validar a “noção de ausência” ou de um espaço a ser preenchido, que por várias circunstâncias não o foi. Como se pode notar, essa concepção não é relacional, como é a desigualdade, que supõe a igualdade. Ao constatar a desigualdade como ausência, há o deslocamento de uma relação social e política para o âmbito de uma circunstância, fenômeno ou situação. Atender aos carentes volta a ser um ato moral, ético, isto é, humanitário, destituído, porém da dimensão econômica e política pela qual a sociedade se organiza. Põe-se em questão a concepção ético-social ante a econômico-política contida no exame da assistência social. O “Estado de bem-estar ocupacional” do qual a assistência social faz parte é fundado na meritocracia, que dissolve as relações de direito em concessões (SPOSATI; CARVALHO; TEIXEIRA, 2012, p. 24-25).

Por assim considerar, também é possível fazer relação ao conceito de cidadania invertida formulado por Teixeira (1985), pois as primeiras medidas de proteção estatais, com traços compensatórios e punitivos, foram criadas para atender o indivíduo quando está em uma condição de não cidadão. Sposati, Carvalho e Teixeira (2012, p. 10) falam que a “assistência social no contexto das políticas sociais vem se comportando como um campo de benesse pública e privada ao ‘necessitado’, como uma não política, como um sistema que se autonega, sem visibilidade”.

Não obstante, precisamos sobressaltar que o não entendimento dos profissionais em relação à dimensão do benefício eventual não é regra no município de Maringá-PR. Isso fica evidente na fala de dois (02) profissionais quanto ao questionamento sobre se rompemos com o legado que marca benefícios eventuais como oferta de provisões ou mesmo de doações isoladas da Política de Assistência Social.

Não, infelizmente não acredito. É uma luta incansável das equipes nos CRAS romper com este legado. Mas os gestores municipais raramente tem os benefícios eventuais como política (R2, 2021).

Não. O desafio e o objetivo do assistente social é criar esforços para romper com essa prática, vive-se uma luta diária esclarecer o usuário de que o benefício é direito e não doação (R5, 2021).

Ambos reconhecem o não rompimento com antigas marcas da Política de Assistência Social, em contrapartida, falam em luta para romper com esse legado, uma luta incansável e diária, realizada junto ao usuário.

Adiante, ponderamos, como tensionamento 11, as abordagens focalizadas para comprovação de rendimentos, extraído da fala do profissional (R5). A condicionante “rendimentos” continua sendo uma prática mesmo após a legislação de benefícios eventuais ter desvinculado tal necessidade. Tanto é verdade que foi um destaque feito pelo próprio profissional nas questões 21<sup>32</sup> e 22<sup>33</sup>, respectivamente: “Sim. Anteriormente o atendimento seguia muito a linha dos

---

<sup>32</sup> 21) Se você atua na gestão do cartão alimentação desde antes da publicação da Resolução do Comas n.º 19/2016, responda: você considera que houve avanços reais e significativos na operacionalização desse benefício?

<sup>33</sup> 22) Com a passagem da Resolução de Benefícios Eventuais do COMAS n.º 19/2016 para a nova edição de 2019, você considera que houve mudanças reais e significativas na operacionalização do benefício eventual na forma de cartão alimentação? Comente.

critérios de renda” e “Sim. Desvinculou a critérios específicos de renda, ampliando para o conceito de vulnerabilidade social, permite maior autonomia ao profissional”.

Bovolenta discutiu o critério de renda como um fator cultural na assistência social. Indica-o como um traço liberal e restritivo, que dificulta o entendimento da proteção social extensível a todos. A autora (2017, p. 2020) cita Potyara Pereira ao considerar que o âmbito da política tende a ficar restrito ao âmbito da indigência e miserabilidade.

Outro tensionamento aqui elencado se refere ao que disse R5 “Sem possibilidade de acompanhamento”. O respondente justifica essa situação devido à falta de profissionais e à demanda crescente (relativo ao tensionamento 5). Ainda, R5, em resposta à questão 20<sup>34</sup>, destaca que “É um atendimento paliativo”.

Por mais que os benefícios eventuais atendam situações – como o próprio nome diz – eventuais, não significa dizer que devem ser prestados isoladamente: pertencem à assistência social e, no seu objetivo maior, visa garantir a Proteção Social que, por sua vez, não é suficientemente alcançada por meio de um único benefício. Essa ideia encontra respaldo legal: a Resolução 23/2019 do COMAS sobre os benefícios eventuais de Maringá, define benefícios eventuais como provisões suplementares e provisórias, que integram organicamente as garantias do SUAS.

O tensionamento 13 foi elencado como sendo o “Constrangimento por recorrer ao CRAS”. Ele foi retirado da fala do profissional (R6) ao pontuar que “No caso do cartão alimentação ou outro benefício, a família já se sente constrangida desde a solicitação, pois ela se sente envergonhada por ter de recorrer aos CRAS [...]”. Acreditamos que, se o usuário se sente constrangido ao acessar o CRAS, é por incompreensão do seu direito e/ou por resposta inadequada da Política. O assunto é propício para introduzir a questão 20, sobre o entendimento do usuário no acesso ao cartão alimentação na perspectiva do direito.

Dos sete (07) profissionais respondentes, cinco (05) indicaram que os usuários, em geral, não possuem esse entendimento, enquanto dois (02) responderam de modo diverso

Dos que responderam de forma negativa, ressaltamos as considerações de R3 e R7:

---

<sup>34</sup> 20) Você considera que o entendimento do(a) usuário(a) no acesso ao cartão alimentação é na perspectiva do direito? Comente.

Não, percebo que muitos usuários entendem o benefício como "ajuda, benesse" (R3, 2021).

Não, principalmente, a população mais vulnerável, que se ainda está viva é por mérito da solidariedade e não das políticas públicas, pois nos abençoam imensamente e agradecem nossa "bondade". Tal fator ocorre também devido à "disputa" por atendimento a que a população está submetida, em que é "uma benção" quando conseguem um agendamento com equipe técnica. Novamente, essa situação se perpetua devido à falta de RH e poucas ações de educação em direitos humanos (R7, 2021).

As falas demonstram a persistência de um legado assistencialista na Política de Assistência Social. Tanto que, quando perguntamos, na questão 19, se os respondentes acreditavam “que rompemos com o legado que marca benefícios eventuais como oferta de provisões ou mesmo de doações isoladas da Política de assistência social”, foi unânime a resposta negativa, ainda que considerem a existência de avanços.

Nessa questão 19 e relativo ao assunto em reflexão, o profissional (R4) afirma “[...] não sendo enxergado como direito pelos cidadãos, mas como favor ou boa vontade do servidor ou da administração”.

É possível fazer uma reflexão do tema sobre o que dispõe Sposati, Carvalho e Teixeira (2012, pg. 23) que consideraram que, no “Estado de bem-estar ocupacional”, são substituídas as relações de direitos universais, pelas de direito contratual. Explicam que o contrato de trabalho define imediatamente as condições de reprodução do trabalhador no âmbito da previdência ou assistência social. No primeiro, destinado aos segurados com direito à demanda legal e, aos outros, necessitados, invisíveis juridicamente, cabe o direito ao agradecimento.

As autoras afirmam que a assistência social, diferente da universalidade da saúde e do critério seletivo da Previdência social, utiliza-se do critério do mérito ou do valor da necessidade para definir sua demanda. “Não é qualquer um que se credencia aos serviços da assistência social, mas só aqueles a quem a *sociedade reconhece* como necessitados e desamparados” (2012, p. 14). É a constituição da identidade da subalternidade que, como já pontuamos, é engendrada dentro da própria oferta da Política de Assistência Social.

Aqui, analisamos que a população usuária da assistência social é reconhecida muitas vezes pela sua situação de pobreza e não em sua condição de classe trabalhadora. Daí que, muitas vezes, tanto o requerente quanto o trabalhador/gestor da política a entendem como uma política para pobres, sem

dimensionar a condição de classe trabalhadora que sofre com a desigualdade social, manifestada, muitas vezes, pela pobreza.

O tensionamento revela o desafio da Política de Assistência Social em superar a concepção de usuários estruturada a partir da lógica da ajuda, do mérito e da subalternidade.

Retomando a questão 20, dissemos que dois (02) profissionais consideram que o entendimento do(a) usuário no acesso ao cartão alimentação é na perspectiva do direito:

Sim! Mesmo com todas as limitações já elencadas, o benefício é um direito conquistado com muita luta e participação tanto de trabalhadores do SUAS quanto de usuários da assistência (R2, 2021).

Sim e não tem como ser diferente, e isso em todas as demais ofertas de benefícios (R6, 2021).

Falar de luta e participação dos trabalhadores e, principalmente, dos usuários do SUAS na construção da Política de Assistência, visando ampliação de direitos à classe trabalhadora, remete-nos ao importante papel da sociedade civil na conquista e garantia de direitos e, portanto, voltemos a Gramsci, que considera sociedade civil pertencente ao que se denominou de superestrutura: trata-se de um lugar de formação do poder ideológico, distinto do poder político, integrando uma noção ampliada de Estado. O filósofo considera a sociedade civil como extenso complexo espaço público não estatal, de grande importância política, no qual as classes subalternas são chamadas a desenvolver as suas convicções e a lutar para um novo projeto hegemônico que poderá levar à gestão democrática e popular do poder (SEMERARO, 1999).

Essa luta também nos remete à ideia de rompimento com a identidade de subalternidade dos usuários da assistência social, ou seja, pela luta, vislumbra-se a possibilidade de romper com a ausência do poder de mando, de decisão, de criação, em uma perspectiva de protagonismo na política pública.

Fechado o segundo bloco de tensionamentos, analisaremos as questões 21, 22, 23 e 27. Alguns elementos das respostas já estão no decorrer desta análise, portanto, não serão repetidas, salvo se forem necessários para a discussão, caso das respostas à questão 21. A questão aborda a atuação na gestão do cartão alimentação desde antes da publicação da Resolução do COMAS n.º 19/2016, e

visa considerar se houve avanços reais e significativos na operacionalização desse benefício.

As respostas, em sua maioria, remeteram ao avanço da transição da cota de alimentos para o cartão alimentação (aqui já discutido). Contudo, esta ocorreu antes da publicação da Resolução. A Lei veio para organizar a sistemática do benefício, declaração apresentada pelo profissional (R8), indicada no início do tópico. Outro avanço real e significativo destacado pelo profissional (R5) é que “anteriormente o atendimento seguia muito os critérios de renda”.

Em relação à questão 22, obtivemos duas respostas de mesmo teor, indicando como mudança real e significativa, a partir da nova edição da Resolução de benefícios eventuais, a ausência de exclusividade do(a) assistente social na avaliação para entrega do benefício:

Sim, a avaliação para concessão do benefício deixou de exigir o parecer social (R3, 2021).

Mudanças pontuais nos critérios, mas nada significativo – a não ser a desvinculação da exclusividade do assistente social na concessão (R4, 2021).

Na questão 23, que questiona se as Resoluções de Benefícios Eventuais do COMAS (primeiro, a de n.º 19/2016 e, atualmente, a de n.º 23/2019) deram/dão elementos normativos suficientes para operacionalizar o cartão alimentação, as respostas foram:

Não tenho muitos argumentos para essa avaliação (R1, 2021).

Sim. Mas não são cumpridos. Como por exemplo, a avaliação e entrega na proteção social especial. Tudo continua concentrado no CRAS e a família com o atendimento segmentado (R2, 2021).

Não, carece aperfeiçoar o fluxo e protocolos claros (R3, 2021).

Fornecem elementos básicos, mas, no meu ponto de vista, falta debate e estudo entre servidores sobre a resolução e orientações nacionais (R4, 2021).

Sim. Acredito que a resolução está bem descrita (R5, 2021).

Acreditamos que sim, o problema é não ter a quantidade de cartões para atender a demanda [...] (R6, 2021).

Em partes. Sim, pois o critério de acesso é claro. Por outro lado, não, pois a oferta de benefícios é inferior à demanda de famílias que atendem o critério de renda [...] (R7, 2021).

No geral, os participantes acreditam que a Resolução de Benefícios Eventuais dá suporte legal para operacionalizar o benefício eventual na forma de cartão alimentação, contudo, lembram que carecem de suporte prático. Disso, fizemos um terceiro bloco de tensionamentos:

- 14) efetivo referenciamento para a Proteção Social Especial;
- 15) aperfeiçoar fluxos e protocolos;
- 16) falta estudo e debate sobre o benefício.

Ainda, importante observar que o primeiro tensionamento elencado, ou seja, a quantidade insuficiente de cartões, apareceu novamente nessa questão, nas respostas dos profissionais R6 e R7.

Sobre o tensionamento 14, importante dizer não haver um artigo específico da Resolução de Benefícios Eventuais sobre a referência e a contrarreferência. Entretanto, podemos interpretar a necessidade desse mecanismo a partir do seguinte princípio indicado no artigo 3.º, inciso I da Resolução de 2019: “[...] I – Integração à rede de serviços socioassistenciais, com vistas ao atendimento das necessidades básicas humanas”.

Trata-se da tarefa de compreender a complexidade da Proteção Social objetivada pela assistência social. É o que foi trazido com o SUAS, que organizou esse sistema em dois níveis de proteção, a básica e a especial. Cada qual tem sua especificidade, porém, quando a demanda da família transita de um nível de proteção para outro, precisa existir o mecanismo da referência e contrarreferência no atendimento à família. Esse mecanismo representa a articulação entre os níveis de Proteção do SUAS em uma perspectiva de integralidade no atendimento.

O que foi colocado como tensão, nesse item, é que o mecanismo não tem ocorrido, logo, o atendimento fica segmentado e não cumpre com a integralidade da proteção social.

O tensionamento 15 também é de ordem prática, para efetivar o que se preconiza legalmente e, de certo modo, está relacionado ao tensionamento 16, que, a partir do estudo e debate do benefício, pode-se chegar a soluções de fluxos e protocolos.

Adiante, e como última questão a ser discutida neste tópico, está a questão de número 27, sobre a divulgação do benefício eventual na forma de cartão alimentação no município e se os profissionais consideram que é realizada de forma ampla, conforme a Resolução de Benefícios Eventuais do COMAS, transcritas as respostas abaixo:

Quadro 5 - Divulgação do benefício eventual na forma de cartão alimentação

R1	No período da pandemia, com a divulgação em redes sociais, é possível que isso tenha avançado. No entanto, é possível que nem todas as famílias tenham acesso a esse meio de divulgação.
R2	Antes do período da pandemia, sim. Toda família que acessava o CRAS tinha a informação de todos os serviços e benefícios possíveis.
R3	No momento, a divulgação vem acontecendo de forma ampla pelos canais da mídia e redes sociais. Todavia, não esclarece os parâmetros estabelecidos na resolução.
R4	Não. Os cidadãos não o enxergam como direito, os critérios para concessão ainda são subjetivos (não há transparência, o usuário não sabe porque negam ou concedem, atribuindo à pessoa que o atendeu uma "bondade" ou uma "maldade" em sua ação), entre outros.
R5	Não. Não é possível já que nos deparamos com quantidades insuficientes.
R6	Como qualquer benefício, o município de Maringá faz uma grande divulgação, em muitos casos, as famílias tomam conhecimento antes dos técnicos.
R7	Não, percebo que a prefeitura procura não divulgar. A divulgação massiva ocorreu em decorrência do cenário da pandemia. A oferta regular dos benefícios nunca seria suficiente se toda a população dentro dos critérios de renda do benefício conhecesse esse direito.

Organização: a autora (2021)

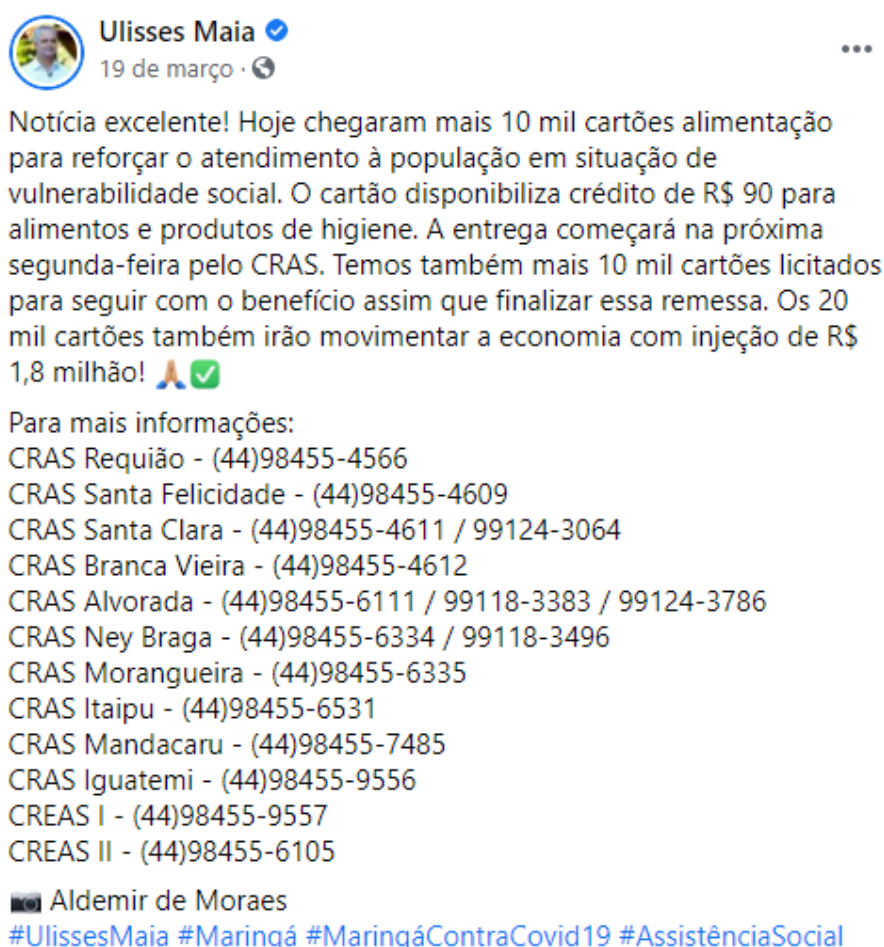
Ainda sobre o assunto, tivemos, na questão 19, a resposta do profissional R7: “[...] não há uma divulgação sobre o benefício, o que demonstra que há uma estratégia velada de evitar que a população conheça esse benefício”.

- As respostas divergem, mas conseguimos elencar alguns tensionamentos:
- 17) divulgação pelas mídias e redes sociais x acesso da população à internet;
  - 18) divulgação massiva no cenário da pandemia, sem esclarecer os parâmetros estabelecidos na Resolução;
  - 19) não articulação das informações dos benefícios eventuais com as equipes dos CRAS, durante a pandemia;
  - 20) não divulgação como uma estratégia velada para que a população não conheça o benefício;
  - 21) critérios para concessão ainda subjetivos e não transparentes.

Adiantamos que, no tópico a seguir, trataremos com maior afinco sobre os benefícios eventuais no período pandêmico, destacando aqui os pontos apresentados pelos respondentes.

É que, no período da pandemia, em Maringá, tivemos uma ampliação das formas e quantidades de benefícios eventuais vinculados à assistência social (cartão alimentação emergencial do período da pandemia; *kit* higiene; cesta básica; auxílio emergencial “Cuida Maringá”). A divulgação deles tem sido feita, principalmente, pelas redes sociais do atual Prefeito, Ulisses Maia, e o da Prefeitura Municipal de Maringá. Seguem exemplos:

Figura 25 - Divulgação de cartão alimentação via rede social Facebook



Fonte: Facebook (2021)

Figura 26 - Divulgação de cesta básica via rede social Facebook

**Ulisses Maia**    
 14 de maio às 19:10 · 

Recebemos 17 toneladas de alimentos da rede Condor para montarmos cestas básicas. Serão cerca 1,5 mil cestas destinadas às pessoas em situação de vulnerabilidade social. Ato de solidariedade que faz a diferença na vida de muitas famílias. Parabéns, pessoal. Ação importante principalmente pela pandemia!  
[#UlissesMaia](#) [#Doação](#) [#Solidariedade](#) [#Alimentos](#)



  877 81 comentários 65 compartilhamentos

 Curtir  Comentar  Compartilhar

Mais relevantes ▾

 Escreva um comentário...    

  Superfã  
**Cris Carreira**  
 Que bênção de Jesus ,muitas famílias vão ser beneficiados ,**parabéns** condor e prefeito Ulisses Maia  1

Curtir · Responder · 4 d  1 resposta

Fonte: Facebook (2021)

Figura 27 - Divulgação Auxílio Maringá Emergencial via rede social Facebook



Fonte: Facebook (2021)

No período da pandemia, aumentou-se significativamente o número de famílias em situação de vulnerabilidade social, disso decorre o aumento dos benefícios eventuais. A divulgação, na maior parte, tem sido feita pelos canais de mídia social como demonstrados anteriormente. Dessa forma, as pessoas com acesso à internet e que seguem as páginas do Prefeito e/ou da Prefeitura têm maior facilidade para saber dos benefícios eventuais existentes no período da pandemia, o que não ocorre de igual modo em relação àqueles sem acesso à internet. É o tensionamento 17.

Todavia, para além da falta de acesso à internet, há também a dificuldade em seu manuseio. É o que percebemos em relação ao Auxílio Emergencial de Maringá, que deveria ser requerido via internet e que previu, com base no Cadastro Único, a quantidade de 9.287 famílias elegíveis para o recebimento, contudo, apenas 4.039 famílias o solicitaram, e apenas 4.024 atenderam aos critérios

preconizados pela Lei do Auxílio Emergencial<sup>35</sup>. Logo, 5.263 famílias que eram elegíveis não solicitaram o benefício.

O tensionamento 18 trata da divulgação massiva de benefícios eventuais durante a pandemia, sem que haja esclarecimento dos parâmetros estabelecidos na Resolução. É que, como dissemos, no atual contexto pandêmico, houve um aumento na quantidade e nas formas de benefícios eventuais, como consequência do agravamento das expressões da questão social. No entanto, essas novas formas nem sempre têm sido divulgadas, respeitando o que preconiza a Resolução e as normativas em geral do SUAS. É comum que quem formula os comunicados nas mídias sociais da Prefeitura ou do Prefeito não pertença à Secretaria de Assistência Social e/ou não tenha afinidade com a Política, gerando comunicados em desacordo com a assistência social.

Outro ponto a respeito dessa divulgação massiva durante a pandemia foi destacado pelo profissional R6: “[...] em muitos casos as famílias tomam conhecimento antes dos técnicos”. É o destaque para o tensionamento 19, no qual se verifica a falta de diálogo entre a gestão municipal e as equipes dos CRAS, e a consequente desconsideração da participação das equipes nos processos decisórios. Tampouco se fala em participação do usuário.

As notícias têm sido veiculadas nas redes sociais e reproduzidas informalmente, muitas vezes, pelo conhecido “telefone sem fio”, nos meios televisivos, ou seja, as informações chegam ao usuário desconcertadas e, ao tentarem buscar esclarecimentos com as equipes dos CRAS, não raro, os trabalhadores ainda não possuem informações a respeito do benefício.

A política pública é diferente da partidária. O que precisa estar em evidência é o direito e este só chegará ao usuário se for divulgado de forma correta, assertiva,

---

<sup>35</sup> **13/05/2021 - Auxílio Emergencial será pago na próxima semana**

A Prefeitura de Maringá informa que o início do pagamento do Auxílio Maringá Emergencial foi transferido para a próxima semana. O auxílio no valor de R\$600, dividido em três parcelas de R\$200, é destinado a pessoas em situação de vulnerabilidade, durante a pandemia do Coronavírus, inscritas no Programa Bolsa Família e Cadastro Único do Governo Federal.

Ao todo, 4.039 famílias realizaram o cadastro, sendo que 4.024 atenderam os critérios da lei. A abertura de inscrições para o cadastro da 2ª fase do Auxílio Emergencial será divulgada em breve. Conforme a previsão inicial, poderão se inscrever as pessoas com registro de ambulante no cadastro de sistema de apoio ao comércio ou prestação de serviços ambulantes no município. (SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA, 2021, on-line)

conforme a realidade de atendimento dos serviços dos CRAS e de outras possibilidades concretas de atendimento.

Colocamos como um tensionamento a “não divulgação como uma estratégia velada para que a população não conheça o benefício”. Os benefícios eventuais estão em destaque agora na pandemia e só estão sendo divulgados os novos formatos. Não se fala, por exemplo, do aluguel social. Aliás, sobre esse benefício, nem a Resolução de 2019 teve o condão de, concretamente, alterar a Lei n.º 9.579, de 23 de setembro de 2013, referente ao aluguel social. Isso está evidente na Resolução 24/2019 do COMAS:

**Art. 2º** Suprimir o texto que trata do Aluguel Social para que seja analisada a Lei nº 9.579, de 23 de setembro de 2013, que dispõe sobre o Benefício do Aluguel Social e, se necessário, alterada (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MARINGÁ, 2019).

Apenas se previu a possibilidade de alterar a Lei de Aluguel Social, o que, até a presente data, não foi feito.

Como último tensionamento elencado no bloco e no tópico, indicamos “Critérios para concessão ainda subjetivos e não transparentes”. O profissional explicou que “[...] não há transparência, o usuário não sabe por que negam ou concedem, atribuindo a pessoa que o atendeu uma ‘bondade’ ou uma ‘maldade’ em sua ação” (R4, 2021).

A Resolução fala em vulnerabilidade temporária e, de fato, caberá ao técnico avaliar a situação. O problema assinalado é que o(a) usuário não fica sabendo, de modo fundamentado, porque teve ou não o benefício deferido.

Com vista a finalizar este tópico, não desconsideramos os avanços obtidos com a resolução de benefícios eventuais, porém, diante dos tensionamentos aqui elencados, fica evidente que a operacionalização destes carece de melhorias para que se vislumbre proteção social.

### 4.3 TENSIONAMENTOS NO DIREITO AO CARTÃO ALIMENTAÇÃO FRENTE ÀS CONJUNTURAS SOCIAL, ECONÔMICA E POLÍTICA

A Política de Assistência Social não é imune ao contexto social, econômico e político. De mesmo modo, está a operacionalização dos benefícios eventuais, aqui em especial, aquele prestado na forma do cartão alimentação. Por assim considerar, não há como fugir, neste estudo, da atual conjuntura de pandemia, que trouxe impactos na sociedade e a condução política realizada.

Por essa razão, incluímos, no instrumental enviado aos participantes, questões sobre o contexto social e as implicações na operacionalização do cartão alimentação no Município de Maringá. Trata-se das questões de números 24<sup>36</sup> e 25<sup>37</sup>. Além delas, houve apontamentos quanto ao período pandêmico nas respostas de outras perguntas, as quais também faremos menção.

Na questão 24, todos os participantes afirmaram que as conjunturas política, econômica e social, nas três esferas de governo, influenciam na operacionalização do cartão alimentação na perspectiva do direito. Quanto aos comentários, ressaltamos:

Quadro 6 - A influência das conjunturas política, econômica e social, nas três esferas de governo

<b>R2</b>	Sim. Os cenários federal e estadual de certa forma refletem no município. Ainda mais se gestão municipal é alinhada a estas esferas que estão no poder atual. Se é da mesma linha, as demais esferas acaba sendo um espelho e o orçamento para a Política de Assistência Social, por exemplo, segue a mesma linha.
<b>R3</b>	Com certeza. O momento requer cautela, caso contrário, a Política de Assistência Social poderá sofrer retrocessos.
<b>R4</b>	Sim. O <b>avanço do conservadorismo e da extrema direita</b> reforçam ideias como a de Estado mínimo e de meritocracia, nas quais a alimentação é vislumbrada como fruto dos esforços individuais, alojados do contexto social e econômico, perdendo de vista que o Estado deve garantir esse direito aos cidadãos.
<b>R5</b>	Sim. O usuário não tem o conhecimento de que o cartão alimentação é direito e dever do Estado.

<sup>36</sup> 24. Você considera que a conjuntura política, econômica e social, nas esferas federal, estadual e municipal, influencia na operacionalização do cartão alimentação na perspectiva do direito? Comente.

<sup>37</sup> 25. Você considera que esse período pandêmico tem influenciado na operacionalização do cartão alimentação na perspectiva do direito? Comente.

<b>R6</b>	Este foi outro fator que acredito ter sido colocado em outra questão, mas toda essa conjuntura mencionada influencia na operacionalização, isso <b>porque há interesses antagônicos</b> , o que acaba influenciando o trabalho na ponta.
<b>R7</b>	Certamente, pois o que ocorre na nossa cidade é um <b>reflexo do desmonte do Estado de Direito</b> , com a <b>desfinanceirização dos sistemas unificados e criação de políticas focalistas</b> não embasadas em legislações do SUAS. Como exemplo, temos o Criança Feliz e o Cartão Comida Boa, do governo do Paraná.

Organização: a autora (2021)

O profissional R2 não apresenta uma crítica às linhas de governos federal e estadual atuais, apenas indica sobre a influência destes em relação à gestão municipal e, por consequência, no orçamento da assistência social.

Por sua vez, R3 traz uma crítica de que o momento requer cautela, a fim de a assistência social não sofrer retrocessos, não tecendo mais explicações sobre esta. Analisamos que os dois profissionais o consideram um momento de inflexão, que pode piorar, pois, por exemplo, ao falar em orçamento, lembremo-nos da PEC do Teto de Gastos, proposta pelo ex-presidente Michel Temer, que limitou gastos do Governo Federal em vinte anos, a partir de 2017, sendo a assistência social uma das políticas afetadas.

É o capital em ataque às políticas sociais, tornando-as mais focalizadas, seletivas e condicionadas. Por consequência, na assistência social, são reforçadas as tendências históricas como sendo um lugar para os pobres, descolando-os de sua condição de classe, provocando a cisão entre o pobre e o trabalhador. E pior, quando é tida como uma política “para pobres”, dá-se a impressão de que qualquer coisa serve, porque merecem pouco, de modo que o valor dos benefícios não corresponde à necessidade real do indivíduo. Diferentemente ocorre em relação aos benefícios recebidos por outros trabalhadores de grandes cargos, como juízes, desembargadores, políticos, tais como, auxílio-moradia, auxílio-paletó, etc.

A questão do mérito é tratada pelo profissional R4, mais claro em seu comentário. Está aí um grande entrave para a proteção social, pois, no conservadorismo, vige a ideia de problemas sociais como consequência dos desajustes individuais, perdendo-se a ideia de totalidade. Transporta-se/transforma-se o contexto de desigualdades sociais decorrentes da relação capital e trabalho para a culpa do indivíduo pela sua situação de pobreza.

Em sequência, R4 nos remete ao destaque de um tensionamento aqui indicado como o de n.º 22: **avanço do conservadorismo e da extrema direita**. Como pontuamos, o governo<sup>38</sup> iniciado em 2019 tem uma característica ultraconservadora. Não é de se atribuir exclusivamente a ele o desmonte das políticas sociais, pois, como vimos, logo quando se instituía a Seguridade Social no país, na contramão, vinha a onda neoliberal. O que acontece é que, a partir do seu governo, há o recrudescimento da democracia e o ataque escancarado aos direitos humanos. Ficam evidentes os campos inconciliáveis dos interesses antagônicos (como disse R6), mas também a alienação de parte da população trabalhadora. Temos trabalhador contra trabalhador. E não é só uma disputa por espaço no mercado de trabalho – estratégia do capital para continuar a exploração de mão de obra barata do trabalhador formal e empurrar outros trabalhadores para a informalidade, mascarando-se de empreendedorismo – mas uma contradição ideológica, em que muitos aceitam e defendem a linha de ataque aos direitos humanos.

Na mesma toada, é o que afirma o profissional R7: o que tem acontecido em Maringá é reflexo do desmonte do Estado de Direito, feita pela **desfinanceirização dos sistemas unificados** – que aqui também destacamos como um tensionamento (de n.º 23) - e a criação de políticas focalistas. Cita, ainda, alguns programas nessa perspectiva, como o Criança Feliz, em nível federal, e o Comida Boa, em nível estadual (já indicado neste trabalho).

A questão seguinte refere-se ao período da pandemia, se este tem influenciado a operacionalização do cartão alimentação na perspectiva do direito. A resposta foi unânime, todos os profissionais afirmaram que que sim.

O profissional R1 fala que o método avaliação/concessão pode estar retardando o acesso. Aqui, resgatamos a existência dos tensionamentos 5 (demanda superior à capacidade de atendimento de equipe técnica) e 6 (tempo de espera para atendimento e recebimento efetivo do benefício), mas com um a mais: durante a pandemia, foi criado o auxílio alimentação de caráter emergencial. Ele também tem o formato de cartão magnético, é no valor de R\$90,00, mas destinado a atender às famílias, momentaneamente, em situação de vulnerabilidade social, em decorrência do período de enfrentamento ao novo coronavírus, conforme a

---

<sup>38</sup> Jair Messias Bolsonaro – mandato: janeiro de 2019 a dezembro de 2022.

Portaria n.º 13/2020 da SASC. Esse benefício foi chamado corriqueiramente de “Cartão alimentação covid” ou apenas “Cartão Covid”.

Embora, na Portaria, tenham se estabelecidos critérios para receber o auxílio alimentação emergencial, inicialmente, a avaliação para liberação esteve vinculada aos trabalhadores de nível superior, até mesmo daquelas situações já condizentes aos critérios de renda, ou seja, de uma simples verificação no CadÚnico por qualquer trabalhador, já poderia estar liberado, seria necessário o referenciamento no SUAS. O que aconteceu/acontece aqui é que a demanda era/é alta para a pouca quantidade de equipe técnica.

Das falas seguintes, colocamos como tensionamento de n.º 24 **a face assistencialista do cartão alimentação na pandemia**. Registrem-se as falas:

[...] Temos vivido tempos que o cartão alimentação tem sido usado apenas como assistencialismo. As orientações passadas pela gestão sobre a liberação do mesmo têm sido nesta linha (R2, 2021)  
Entendo que a iminência de respostas à conjuntura econômica e social causada pela pandemia vem expondo as fragilidades da Política de Assistência. O SUAS, ainda carente de fortalecimento na perspectiva do direito, sofre ataques dos olhares conservadores de uma política caritativa e filantrópica arcaica (R3, 2021).

Os benefícios instituídos na pandemia em caráter de emergência e previstos para serem entregues temporariamente, mesmo que em formatos inovadores, ainda assim se vinculam aos benefícios eventuais e, portanto, a todas as normativas da assistência social. Há uma previsão geral desses benefícios em situação de vulnerabilidade temporária por calamidade pública. O Decreto n.º 6.307/2007 revela isso:

Art. 7º A situação de vulnerabilidade temporária caracteriza-se pelo advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar, assim entendidos:

[...]

IV - de desastres e de calamidade pública; e [...]

Art. 8º Para atendimento de vítimas de calamidade pública, poderá ser criado benefício eventual de modo a assegurar-lhes a sobrevivência e a reconstrução de sua autonomia, nos termos do § 2º do art. 22 da Lei n.º 8.742, de 1993.

Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, entende-se por estado de calamidade pública o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, advinda de baixas ou altas temperaturas, tempestades, enchentes, inversão térmica, desabamentos, incêndios, **epidemias**, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes (BRASIL, 2007).

A previsão do Decreto n.º 6.307/2007 é reafirmada na Lei de Benefícios Eventuais do COMAS:

**Seção VI - Do Auxílio em Situação de Desastre e/ou Calamidade Pública - Subseção I - Da Definição**

**Art. 30.** O Auxílio em Situação de Desastre e/ou Calamidade Pública é uma provisão suplementar e provisória de Assistência Social, prestada para suprir a família e o indivíduo na eventualidade dessas condições, de modo a assegurar-lhe a proteção social, sobrevivência e a reconstrução de sua autonomia.

**Parágrafo Único.** A situação de calamidade pública é o reconhecimento pelo poder público de eventos anormais, advindos de baixas ou altas temperaturas, tempestades, enchentes, desabamentos, incêndios, **epidemias**, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à segurança ou à vida de seus integrantes e outros. (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2019)

A pandemia trouxe o desafio de se efetivarem novas estratégias de trabalho no SUAS, mas não o de criar uma outra assistência social (ou velha, no sentido do legado assistencialista). Os princípios, a orientação, os objetivos que vigem ainda são os mesmos, embora persistam embates e fragilidades na execução da Política.

Tal período fez aumentar a quantidade de pessoas que precisam da assistência social, pessoas que até então não conheciam o CRAS, a proteção básica, a proteção especial, a Política em si e o sistema que a organiza. O problema é que Maringá, nas mídias sociais, não tem se preocupado em divulgar a assistência social na perspectiva do direito, apenas em divulgar massivamente a oferta de benefícios, muitas vezes, sem esclarecer os parâmetros estabelecidos na Resolução (tensionamento 18). Por isso a faceta do assistencialismo.

Apesar das dificuldades do acompanhamento do PAIF, quem já era usuário da Política antes da pandemia e pôde conhecê-la no percurso do trabalho social, em sua maioria, a entende como um direito e sabe que não se restringe ao cartão alimentação. Diferentemente do que tem acontecido com os novos usuários que buscam atendimento pelo cartão alimentação ou outros benefícios eventuais criados. Acrescente-se a observação participante da pesquisadora que, ao atender esses novos usuários, tem notado a frequente solicitação como o “cartão do prefeito”, a “cesta do prefeito”, o “auxílio do prefeito”. Note-se que interpretação do usuário está vinculada à política do governo, não à política pública, ou seja, direito conquistado pela população e devido pelo Estado. De mesma perspectiva foi a fala

do profissional R5: “[...] Muitos usuários têm a visão de que foi uma iniciativa da prefeitura e não na perspectiva de direito”.

Importante voltar a uma resposta apresentada no Eixo 1, quanto ao entendimento do usuário referente ao cartão alimentação, e destacá-la novamente: “[...] principalmente a população mais vulnerável, que se ainda está viva é por mérito da solidariedade e não das políticas públicas, pois nos abençoam imensamente e agradecem nossa ‘bondade’” (R7). Respeitar a religião do usuário, significa respeitar um direito fundamental constitucional da pessoa, portanto, não é que o técnico se nega a ser “abençoado”, não é essa a concepção discutida. É, na verdade, a visão que o usuário emprega frente ao benefício que lhe é fornecido. De um direito, passa como dívida.

Ainda sobre a faceta do assistencialismo, existe uma grande carga para atendimentos de cartão alimentação, tornando o benefício um fim em si mesmo, destacada na fala do profissional R7 (2021):

Sim, pois os programas continuados como o PAIF praticamente inexistem, diante da demanda crescente e frequente de atendimento das necessidades imediatas. Por exemplo, somos impelidos a ignorar solicitações de BPC de usuários que estão dentro dos critérios para “focar” no fornecimento de cartão alimentação, o que contradiz a perspectiva de concretização do direito, estendendo a vulnerabilidade econômica dos usuários [...].

Se mesmo antes da pandemia já se consideravam tensionamentos, na gestão do cartão alimentação, a demanda superior à capacidade de atendimento de equipe técnica (5) e a impossibilidade de acompanhamento (12), no contexto pandêmico, essas tensões se agravaram.

Importante destacar que defendemos a prestação de benefícios eventuais (na perspectiva do direito) no contexto de pandemia. Essa medida precisa ser realizada pelo poder público, de modo urgente. Também reconhecemos as dificuldades de acompanhamento devido às medidas de segurança. Porém, não se pode resumir a política de assistência à entrega de cartão alimentação. Mas, de acordo com o depoimento, essa é a realidade vivenciada nos CRAS, ou seja, o foco é no fornecimento do cartão alimentação e há uma consciência dos trabalhadores quanto a isso.

Ainda sobre a vertente assistencialista, o profissional declara:

o agravamento das situações de vulnerabilidade e de insegurança alimentar tem aumentado a demanda pelo benefício, o que, por sua vez, acaba infelizmente favorecendo o retorno de ações de cunho assistencialista tanto por parte do poder público quanto por outras instituições, para dar conta da precariedade das condições de vida da população (R4, 2021).

O cartão alimentação não tem sido suficiente para suprir as necessidades das famílias. Na verdade, nunca foi suficiente (conforme vimos nos tensionamentos 1 e 2). Registre-se a resposta do mesmo profissional:

Sim, o agravamento das situações de vulnerabilidade e de insegurança alimentar tem aumentado a demanda pelo benefício, o que, por sua vez, acaba infelizmente favorecendo o retorno de ações de cunho assistencialista tanto por parte do poder público quanto por outras instituições, para dar conta da precariedade das condições de vida da população (IDEM).

Durante a pandemia, o poder público de Maringá resolveu criar (recriar) o benefício eventual na forma de cesta de alimentos às famílias em situação de vulnerabilidade. Sobre o assunto, o profissional pondera:

[...] Bem como a prefeitura optou também pelo fornecimento de cesta básica, frequentemente, veiculado como "doação", fator que exprime o viés eleitoreiro do uso de benefícios da assistência social (R7, 2021).

Para complementar a fala acima, o mesmo profissional, em outra resposta, afirma não termos rompido com o legado que marca benefícios eventuais como oferta de provisões ou mesmo de doações isoladas da Política de Assistência Social e que isso é verificado no atual contexto pandêmico:

[...] o período da pandemia demonstra isso, atendimentos pontuais sem referenciamento no SUAS, criação de "centrais de atendimento" que atendem sem critério de acesso, o que gera iniquidades nas avaliações e, principalmente, retorno ao fornecimento de cesta básica, *kit* higiene que não permite ao usuário escolher os produtos que deseja consumir, além de, obviamente, demandar maior trabalho logístico e abrir precedentes para o uso indevido da política como instrumento eleitoral (R7, 2021).

Deixamos a resposta do profissional R6 por último porque, embora afirme ainda haver pessoas que achem "[...] que os entes federados estão prestando uma ajuda" (2021), ele apresenta um outro olhar da população, em uma perspectiva de luta, e de direito:

A pandemia aumentou o desespero das famílias e isto fez com que agissem para cobrar do poder público no sentido de manter pelo menos suas necessidades básicas, ou seja, as famílias conseguiram entender que essas necessidades devem ser supridas pelos agentes públicos, como direito e não como favor [...] (R6, 2021).

Muito importante a fala para ressaltarmos que, embora sejam tempos difíceis, persiste a luta. A política social é forjada em um processo de luta e, ainda que haja um lado que privilegia a classe dominante, ela também prevê conquistas à classe trabalhadora. É, pois, o atendimento aos interesses antagônicos das classes sociais.

Até o atual governo, de extrema-direita e fascista, teve de se curvar para prestar – ainda que de forma mínima e insuficiente – algum auxílio à população. É o caso do auxílio emergencial federal prestado em dinheiro, em 2020, em três parcelas de R\$600,00 (benefício conhecido como “coronavoucher”), e também em 2021, mas com um valor menor e critérios mais restritivos.

#### 4.4 CARTÃO ALIMENTAÇÃO E (DES)PROTEÇÃO SOCIAL

Chegamos ao terceiro e último tópico que contará com a apresentação e a análise das respostas que mais se aproximaram das tensas relações entre a operacionalização do cartão alimentação a a tarefa de configurá-lo no âmbito do direito da proteção social da Política de Assistência Social. Vamos, portanto, trabalhar com as questões 13<sup>39</sup>, 14<sup>40</sup>, 15<sup>41</sup>, 16<sup>42</sup>, 26<sup>43</sup> e 28<sup>44</sup>.

---

<sup>39</sup> 13. Você considera que o cartão alimentação, em Maringá-PR, é oferecido de forma integrada a outras provisões da Política de Assistência Social?

<sup>40</sup> 14. Comente sua resposta anterior.

<sup>41</sup> 15. Você considera que o cartão alimentação, em Maringá-PR, é oferecido de forma integrada a provisões de outras políticas públicas?

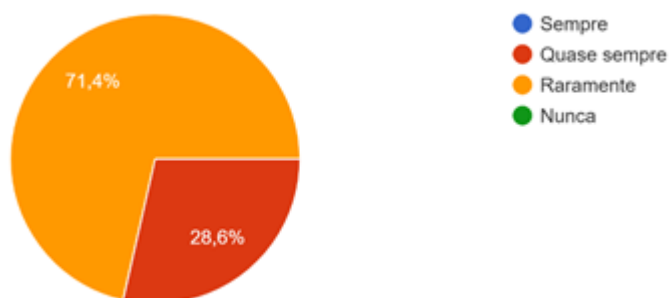
<sup>42</sup> 16. Comente sua resposta anterior.

<sup>43</sup> 26. Você considera que o cartão alimentação, no município de Maringá-PR, alcança as seguranças sociais afiançadas pela Política de Assistência Social, principalmente, quanto às de renda, de acolhida, de desenvolvimento da autonomia e de apoio e auxílio?

<sup>44</sup> 28. Discorra sobre possíveis tensionamentos que dificultam tratar o cartão alimentação no âmbito do direito de proteção social da Política de Assistência Social no município de Maringá-PR.

O teor da questão número 13 foi inspirado em dispositivos que tratam da ideia da integralidade da Política de Assistência Social, como o artigo 3.º, inciso I, da Resolução de 2019<sup>45</sup>. Segue em gráfico a resposta à questão de número 13:

Gráfico 7 - O cartão alimentação e sua integração com a Política de Assistência Social



Fonte: A autora (2021); organização: Google Formulários (2021).

A referida questão foi do tipo fechada, na qual cinco (05) dos respondentes indicaram “raramente” e dois (02), “quase sempre”. Não houve indicação dos extremos “sempre” e “nunca”. A pergunta seguinte, de número 14, pedia para apresentarem comentários à resposta anterior escolhida. Apenas o profissional R3 não a respondeu. Obtivemos os seguintes comentários, conforme o quadro a seguir:

Quadro 7 - O cartão alimentação e a integração com a Política de Assistência Social

R1	Antes da pandemia, as concessões dos cartões normalmente eram acompanhadas de avaliações sobre outras demandas das famílias. Atualmente, isso não tem sido feito.
R2	Faltam serviços para encaminhamento das famílias. centro dia, SCFV, desta forma o cartão alimentação é apenas um componente insuficiente no atendimento que deveria ser integral.
R4	O cartão funciona, frequentemente, como resposta em si – não se articulando com outras ações do PAIF.
R5	É um desafio cotidiano, entretanto, a concessão do benefício ocorre de maneira fragmentada e focalizada.
R6	Em geral, os cartões alimentação em suas duas espécies (emergencial e os de acordo) têm como princípio atender as necessidades momentâneas, isso se dá principalmente com o cartão emergencial, <b>os de acordo, sempre há um acompanhamento para tentar entender a real necessidade da família.</b>

<sup>45</sup> Art. 3º Os benefícios eventuais devem atender, no âmbito de Sistema Único de Assistência Social – SUAS, aos seguintes princípios:[...] I – Integração à rede de serviços socioassistenciais, com vistas ao atendimento das necessidades básicas humanas;

<b>R7</b>	O excesso de trabalho e a visão produtivista imposta aos atendimentos na proteção social básica excluem a possibilidade de planejamento junto à família, de forma que a mesma raramente <b>compreende o seu papel como protagonista</b> em aderir às propostas, serviços e atividades acordadas em atendimento. Desde o início do meu trabalho na prefeitura, não consegui utilizar o instrumental Plano de Atendimento Familiar, devido a esse cenário. Vejo que, após o cansaço acumulado dessa forma de atendimento, muitos profissionais perdem a perspectiva de que a família supere a situação, e passam a atender de forma mais mecanizada, em atendimentos curtos, fornecendo o benefício eventual, de forma a perpetuar a situação de vulnerabilidade. Esse <b>processo forja a demanda</b> , que vem de forma pontual e desconectada de uma visão global de acesso às políticas públicas. Isso também se dá devido ao momento de retrocesso nas políticas estatais, de forma que o público da assistência social também vive uma desproteção no que diz respeito ao acesso à cidade, moradia, trabalho e saúde.
-----------	---

Organização: a autora (2021, grifo da autora)

O profissional R1 remeteu-se ao comparativo do trabalho em “antes” e “depois da pandemia”: antes, normalmente, havia o acompanhamento de outras demandas, diferente do momento (2021), em que não há acompanhamento. Temos aqui um indicativo de que a oferta do cartão alimentação era integrado a outras provisões da Política de Assistência Social, porém, o período de pandemia impactou negativamente na integralidade da oferta da assistência social. Acredita-se que o período excepcional exige novas estratégias para aprimorar a continuidade do trabalho social junto às famílias que recebem o cartão alimentação.

Embora esse profissional (R1) tenha declarado a existência de um acompanhamento das demandas quando do atendimento do cartão alimentação (mesmo que antes da pandemia), verifica-se, a partir das afirmações seguintes, que esse acompanhamento não flui de modo tranquilo, como se depreende das falas de dos profissionais R4 e R5, de que **o cartão alimentação não se articula com as ações do PAIF**, ocorrendo de maneira fragmentada e focalizada. Evidenciamos, assim, a desarticulação do cartão alimentação com as ações do PAIF como um tensionamento (de n.º 25).

A articulação com o PAIF é uma necessidade compreendida no âmbito da gestão do cartão alimentação. Ressaltamos novamente a perspectiva do profissional R9 (2014), em seu artigo não publicado, que, desde 2012, Maringá assevera sua preocupação quanto à gestão do benefício vinculada ao aspecto do

direito de proteção social, a partir de um “trabalho efetivo com esta família”. Entendemos, na fala de R9, que a referência é trabalho do PAIF.

É notável o esforço para prestar um acompanhamento, especialmente, quando se trata de famílias que reincidem no pedido e no recebimento do cartão alimentação, como vemos na fala de R6: “os de acordo, sempre há um acompanhamento para tentar entender a real necessidade da família”. Entender a real necessidade da família é uma situação muito importante, no tocante a, por exemplo, não culpabilizar e/ou subalternizar o indivíduo, não moralizar a situação, fazer leitura da realidade, mas não é suficiente se não for conjugada com respostas efetivas.

Está clarividente que a compreensão existe por parte da gestão e dos trabalhadores sobre a necessidade de articular o cartão alimentação com o PAIF, mas o problema de concretizar essa premissa está na operacionalização: R5 declara ser um desafio cotidiano.

Uma das possíveis explicações para isso está na afirmação do profissional R2: “faltam serviços para encaminhamento das famílias. Centro dia, SCFV, desta forma o cartão alimentação é apenas um componente insuficiente no atendimento que deveria ser integral”. Esse profissional citou apenas o Centro dia e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos”, porém, há outras ausências no município dentro da rede socioassistencial. Às vezes, por serviços inexistentes ou, quando em funcionamento, sem possibilidade de ampliação do atendimento.

Ainda, como já dissemos no tensionamento 3, as necessidades da família estão para além do cartão alimentação. Porém, frente às outras demandas, nem sempre há uma resposta possível no âmbito da Política de Assistência Social, inclusive, para além da rede pública de atendimento. Daí que, esse profissional se refere, o atendimento ao cartão alimentação não é integral como deveria ser.

Outras explicações sobre o assunto estão na fala de R7, como o excesso de trabalho e a visão produtivista impostas aos atendimentos, com a conseqüente exclusão da possibilidade de planejamento junto à família.

Importante que essa fala destaca o planejamento do acompanhamento como sendo algo a ser realizado pela e com a família, situação tão preconizada nos acompanhamentos da Política de Assistência Social. Registre-se o que está na PNAS de 2004:

São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho [...] (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005, p. 36).

E também na NOB/RH SUAS:

A proteção social de Assistência Social, ao ter por direção o desenvolvimento humano e social e os direitos de cidadania, tem por princípios: [...] - a família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social [...] (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005, p. 90).

Fala-se, portanto, da **incompreensão do indivíduo/família quanto ao seu papel de protagonista no acompanhamento familiar da política de assistência social**, aqui indicado como tensionamento 26.

Ainda sobre a fala do profissional R7, este traz outro importante tensionamento, pois conclui que essa forma de atendimento produz cansaço acumulado, inferindo que muitos profissionais perdem as perspectivas de a família superar a situação “e passam a atender de forma mais mecanizada, em atendimentos curtos, fornecendo o benefício eventual, de forma a perpetuar a situação de vulnerabilidade” (R7, 2021). Nominamos como tensionamento 27 a **“Conjuntura de trabalho que leva a um atendimento mecanizado e que forja a demanda”**

Vale destacar que esse profissional (R7) entrou em exercício em 2019, o que nos leva a estabelecer um paralelo a profissionais “recém-chegados” em relação aos que estão há mais tempo no serviço, trabalhando com o cartão alimentação. Embora ambos se indignem e entendam os desafios diários, os profissionais há mais tempo, no atendimento ao benefício eventual, também estão há mais tempo lidando com as correlações de forças, tensionamentos e as mais diversas ausências (de recursos materiais e humanos, e de serviços). Realmente, existe um cansaço acumulado que rebate, inclusive, na saúde mental dos trabalhadores, especialmente, os com mais tempo no serviço.

Essa conjuntura de trabalho leva, conforme R7, a um atendimento mecanizado, curto, sem perspectivas de superação. E, na sequência, afirma que essa realidade “forja a demanda”, tornando-a pontual e desconecta.

Esse profissional, ainda sobre a demanda forjada, também indica que isso ocorre devido “ao momento de retrocesso nas políticas estatais, de forma que o público da assistência social também vive uma desproteção no que diz respeito ao acesso à cidade, moradia, trabalho e saúde” (R7,2021).

Forjar, de acordo com o *Dicionário Online de Português* (2021), é um verbo transitivo direto cujo significado é “Modelar metal, ou outro material, através de uma forja: forjava a ferradura, a espada, o ferro”. Também apresenta os sentidos figurados, como “Inventar; dar origem a alguma coisa a partir do nada: forjava uma nova expressão” assim como “Mentir; inventar de maneira mentirosa: forjou uma desculpa para não ir à festa; forjou uma assinatura” e, ainda, o significado por extensão “Modelar; dar forma a alguma coisa”. Forjar é sinônimo de: “manipular, maquinar, fabricar, inventar, fazer, tramar, urdir”.

Analisamos que o “forjar” dito pelo profissional tem sentido de “modelar”. O trabalho mecânico acaba por envolver perguntas prontas e repetitivas, que não consideram as particularidades, nem privilegia a escuta qualificada, com a finalidade de modelar as demandas e identificarem-nas apenas como pontuais. Trata-se de modelar as necessidades gerais do usuário a serem satisfeitas com o cartão alimentação. Essa forma de conduzir o trabalho é reforçada diante das desproteções a que o usuário está submetido (acesso à cidade, moradia, trabalho e saúde, como pontuou R7) combinado com o retrocesso nas políticas estatais.

Em um exemplo esdrúxulo (mas passível de ocorrência) é algo como atender uma mulher em situação de violência doméstica, com filhos menores de cinco anos, que se mantêm no relacionamento abusivo por dependência financeira e, em resposta, tão somente modelar a necessidade para atendê-la com um benefício eventual na forma de cartão alimentação. Até pode ser necessário o benefício, mas não o suficiente.

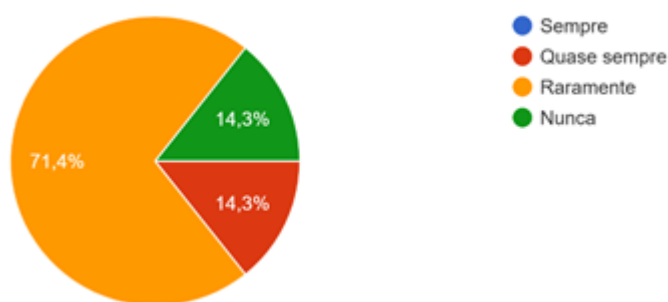
Ainda no exemplo, a situação de violência doméstica extrapola as competências da PSB, sendo necessário articulá-la com a PSE. Já estaria o primeiro desafio, pois evidenciamos como tensionamento (14) a concretização da referência e da contrarreferência no atendimento à família entre os níveis de

Proteção Social da Assistência Social. Esse seria o mínimo de articulação no âmbito da assistência social.

Outras estratégias no âmbito da Política são passíveis de serem realizadas nesse contexto, mas também seriam necessárias a articulação e a atuação de outras políticas públicas e rede intersetorial: se ela e os filhos não tiverem para onde ir, o poder público ofertará moradia (Política de Habitação)? Ela terá segurança para que o agressor se mantenha distante (Segurança Pública)? A saúde mental dos integrantes está fragilizada e terá suporte (Política de Saúde)? Ela terá trabalho para conseguir renda (Política de Trabalho e Renda)? Para ela conseguir trabalho, está qualificada e/ou possui escolaridade suficiente (Política de Educação)? Se não, onde inseri-la para estudar/se qualificar? Enquanto estuda/se qualifica e, posteriormente, quando estiver no mercado de trabalho, será garantido o Centro de Educação Infantil para os seus filhos (Política de Educação)? Ela conseguirá acesso à Justiça para pensão alimentícia? (Acesso ao Sistema de Garantia de Direitos).

Assim, a demanda não forjada nos atendimentos para cartão alimentação pode gerar a necessidade de articulação dentro da própria assistência social, como com a de outras políticas públicas. Por isso, fizemos a questão 15, indagando o participante se ele considera que o cartão alimentação, em Maringá-PR, é oferecido de forma integrada a provisões de outras políticas públicas.

Gráfico 8 - Cartão alimentação integrado a outras políticas públicas



Fonte: A autora (2021); organização: Google Formulários (2021).

A questão de número 15 foi do tipo fechada e obtivemos uma resposta com o extremo “Nunca”. Em contrapartida, uma pessoa respondeu “Quase sempre”. A maioria (total de cinco) respondeu que raramente.

Aqui, é necessário é discutir a perspectiva intersetorial nas situações que demandam cartão alimentação. A intersetorialidade entre as políticas públicas é

fomentada em vários documentos que normatizam a Política de Assistência Social. É o caso da PNAS, quando evidencia que a oferta da política pública de assistência social deve ser realizada de forma integrada às outras políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais; bem como da própria LOAS, que, em seu artigo 1º. Parágrafo único, refere que:

Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais (BRASIL, 1993).

Couto, Yazbek e Raichelis indicaram a intersectorialidade como um dos conceitos introduzidos pela PNAS e o SUAS, e que propuseram profundas alterações “nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gestão e controle das ações na área” (2017, p. 68). Nesse conceito, preconiza-se a articulação entre as políticas setoriais públicas com centralidade, em um objetivo comum de atuar com a realidade concreta da população. Assim, políticas devem ser múltiplas e integradas, capazes de, em conjunto, enfrentar as expressões da questão social.

Seguindo-se com as questões, pediu-se que os participantes comentassem a resposta da pergunta 15. Três (03) profissionais declaram que **não há integração com outras políticas públicas**, aqui indicado como o tensionamento de número 28.

Não há integração com outras políticas para o enfrentamento da insegurança alimentar (R2, 2021).

Não há integração de políticas públicas para atendimento integral. Falta saúde com medicação para todos, falta habitação para acesso a moradia digna e com valor razoável para famílias de baixa renda, falta curso profissionalizante para geração de renda (R3, 2021).

Não percebo essa integração com outras políticas ocorrendo de forma sistematizada (R5, 2021).

Por conseguinte, os profissionais dos CRAS absorvem, conforme declaração do R2, uma “demanda que deveria ser articulada com outras áreas como agricultura, habitação, emprego e renda, saúde, etc. Como se fosse responsabilidade única da proteção social básica”.

Na mesma toada, o profissional R4 apresentou que:

Na maioria das vezes, as famílias atendidas no CRAS – Centro da Referência de Assistência Social são famílias que não conseguiram ser inseridas nas políticas de Habitação, medicamentos não ofertados na saúde ou, por vezes, por conta da burocracia aos benefícios do INSS, sendo assim, a equipe realiza contatos e encaminhamentos as demais políticas.

Por sua vez, o profissional R7, declara que o “trabalho em rede é tímido, devido à falta de RH e à desfinancieirização dos sistemas, o que leva a pouca articulação com outras políticas públicas”.

Com essas respostas, surge-nos uma indagação: qual é a identidade dos serviços do CRAS reconhecida pelos seus usuários e pela sociedade? Fica evidente que estes têm servido de referência não só para a proteção social básica da política pública de assistência social, mas como de outras políticas setoriais, como se atesta na fala do profissional a seguir.

Entendo que há necessidade de aperfeiçoar o fluxo e protocolo dos benefícios eventuais em Maringá. O atendimento no CRAS e a concessão do benefício eventual devem estar atrelados à Política da Assistência Social, evitando assim equívocos sobre as atribuições da referida Política. A Assistência Social superou a liberação de óculos, medicamentos e outros (R6, 2021).

Avançamos em muito quanto a afirmar a especialidade da assistência social e, com ela, os benefícios, programas e serviços correlatos, porém, as ausências de outras políticas públicas fazem a demanda “cair” e “ficar” no CRAS.

Indo mais além, todo CRAS de Maringá tem, em seu quadro, pelo menos um(a) assistente social, afinal é um dos profissionais arrolados na NOB/RH. Não raro, a sociedade confunde a profissão e a política pública (já discorremos sobre o assunto) assim como povoa, no imaginário desta e da própria rede, que todo assistente social trabalha na assistência social, logo, ao ser considerada a necessidade de uma intervenção, competência privativa desse profissional, é feito o encaminhamento ao CRAS, independente da especialidade da demanda.

O Sistema de Justiça insiste nessa demanda, reforçamos que já foi lançada uma NOTA TÉCNICA n.º 02/2016/ SNAS/MDS sobre a relação entre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e os órgãos do Sistema de Justiça para, em síntese, apresentar os limites de atuação no âmbito da Política de Assistência Social. A Política de Educação, em Maringá, não fica atrás. Não há profissionais assistentes sociais nas escolas e quem, principalmente, absorve as demandas da

educação, são assistentes sociais dos CRAS ou a equipe técnica como um todo da unidade. Em conclusão a esse tópico, destaca-se a fala de R3: “[...] na falta de todas estas políticas o atendimento com cartão alimentação fica desprovido de eficácia”.

Na questão 26, perguntou-se aos participantes se consideram que o cartão alimentação alcança as seguranças sociais afiançadas pela Política de Assistência Social. Seguem as respostas:

Considero o valor muito baixo para atender às demandas das famílias, tendo em vista os altos custos dos produtos (R1, 2021).

Não. O valor sempre foi insuficiente, quando houve a troca pela cesta básica o valor do cartão não comprava todos os itens da mesma no varejo, e não é reajustado, nem anualmente, conforme a inflação (R2, 2021).

Não, o cartão não promove a liberdade, a emancipação social ou emancipação humana (R3, 2021).

Não. Falta estar integrado com outras ações (R4, 2021).

Não (R5, 2021).

Não pois o seu valor é apenas um pequeno complemento, o cartão tem sim sua importância, pois, quando a família procura o CRAS para o acesso, podemos conhecer melhor a família e os demais agravantes e potencialidades da mesma, e tentar dar resolutividade para que possa superar tais necessidades (R6, 2021).

Não, pois o valor é arbitrário, não baseado em nenhum indicador de preço de alimentos. Além disso, empurra o consumo para as redes de supermercado, sendo que poderíamos criar uma forma de favorecer o consumo nas feiras livres ou hortas comunitárias, promovendo do desenvolvimento local (R7, 2021).

Na análise das respostas, começamos destacando a fala do profissional R6, sobre a importância do cartão alimentação, ou seja, como se diz popularmente, “apesar dos pesares”, é um benefício de relevância e necessário às pessoas que dele necessitam.

A questão trazida pelos respondentes é de que não é suficiente, seja pelo valor, seja pela forma de prestação, que não é integral. Aqui relembramos alguns tensionamentos que se cruzam com a afirmação acima: valor insuficiente à necessidade da família (2); impossibilidade de acompanhamento (12); desarticulação com as ações do PAIF (25); e a não integração com outras políticas públicas (28).

Algumas informações inéditas são levantadas nas respostas. A primeira a ser pontuada é que o cartão alimentação não “promove a liberdade, a emancipação social ou emancipação humana”. É verdadeira a afirmação. Inclusive, ainda que tudo funcionasse como idealizado na política e promovesse a efetiva proteção

integral, acreditamos, ainda assim, que caberia discutir e investigar, em outra pesquisa, se chegaríamos à liberdade e à emancipação social ou humana.

As outras informações inéditas foram ditas pelo profissional R7, que fala que: a) o valor é arbitrário, pois não há um indicativo lógico baseado no valor dos alimentos; e b) não se fomentam alternativas que privilegiam os produtores locais. Maringá tem várias hortas comunitárias e feiras livres. A seleção dos produtores para participar das hortas comunitárias prioriza aqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica <sup>46</sup>, ou seja, um público em potencial da Proteção Social Básica. Portanto, poderia funcionar como incentivo de geração de renda para algumas famílias atendidas pelo CRAS.

Na questão 28, última em análise deste eixo, pediu-se aos participantes que discorressem sobre possíveis tensionamentos que dificultam tratar o cartão alimentação no âmbito do direito de Proteção Social da Política de Assistência Social no município de Maringá-PR, a fim de de evidenciar possíveis tensionamentos não abrangidos nas questões e respostas anteriores.

Da resposta do profissional R1, podemos listar:

- 1) quantidade insuficiente de profissionais e benefícios;
- 2) falta de conhecimento da equipe da unidade sobre a perspectiva de direito;
- 3) o valor do benefício que contempla a autonomia da família de forma parcial;
- 4) falta de coesão entre equipe de ponta e gestão.

Todos os tensionamentos listados por esse profissional foram, de certo modo, discutidos no presente estudo. Assim, podemos relacioná-los, respectivamente, aos seguintes tensionamentos elencados no decorrer do trabalho:

- Tensionamento 1: quantidade insuficiente de cartões em relação a demanda; e Tensionamento 5: demanda superior à capacidade de atendimento de equipe técnica.
- Tensionamento 8: não entendimento dos profissionais sobre a dimensão da garantia do direito.

---

<sup>46</sup> Conforme matéria disponível em PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ; DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO. Procura pelas Hortas Comunitárias cresce na pandemia. 02 de fev. de 2021. Disponível em: <[www2.maringa.pr.gov.br/site/noticias/2021/02/02/procura-pelas-hortas-comunitarias-cresce-na-pandemia/37016](http://www2.maringa.pr.gov.br/site/noticias/2021/02/02/procura-pelas-hortas-comunitarias-cresce-na-pandemia/37016)>. Acesso em 04 de jun. de 2021.

- Tensionamento 3: valor insuficiente à necessidade da família;
- Tensionamento 19: Não articulação das informações dos benefícios eventuais com as equipes dos CRAS, durante a pandemia.

Dissemos “de certo modo”, porque, apenas no último tensionamento registrado por esse profissional, temos que é mais abrangente do que a correlação feita no tensionamento 19. Este registra a **falta de coesão entre a equipe de ponta e a gestão**, por isso, o indicaremos como um novo tensionamento, o de n.º 29. Não falta somente articulação, mas também a unidade lógica entre eles. Outrossim, não se trata do período específico na pandemia, mas da execução do trabalho de modo geral.

A respeito do assunto, permita-se a pesquisadora contar uma passagem que vivenciou quanto aos atendimentos do cartão alimentação: em meados de 2016, a gestão decidiu que os atendimentos para avaliação e liberação do benefício eventual cartão alimentação deveriam ser realizados somente com visita domiciliar do(a) assistente social. A visita domiciliar, de fato, é um instrumento técnico operativo de uso do(a) assistente social, porém, é o profissional quem deve fazer a avaliação sobre a necessidade de utilizá-lo. Não durou muito tempo essa imposição.

Ainda sobre a fala de R1, mais especificamente, do primeiro item de sua listagem (quantidade insuficiente de profissionais e benefícios), vale trazer como complemento a resposta de outro profissional com entendimento semelhante:

Em períodos normais, o número de cartões e profissionais para avaliação é muito limitado, de modo que nem todas as famílias que teriam direito ao mesmo conseguem acessá-lo no momento em que necessitam (R6, 2021).

Adiante, pontuou outro profissional que:

Falta maior debate e estudo dos próprios profissionais que atuam na concessão – pois nem para eles está evidenciado o cartão em uma perspectiva de garantia de direito, reproduzindo uma prática assistencial baseada em casos, estabelecendo critérios de corte (entre miseráveis e menos miseráveis) e em um certo subjetivismo da avaliação que acaba tornando o processo personalístico (R2, 2021).

Analisando essa declaração, é possível associá-la aos seguintes tensionamentos:

- Tensionamento 16: falta estudo e debate sobre o benefício.

- Tensionamento 8: não entendimento dos profissionais sobre a dimensão da garantia do direito.
- Tensionamento 10: existência de avaliações técnicas com imposição de critérios cerceadores do direito e/ou com lição de “moral”.
- Tensionamento 11: abordagens focalizadas para comprovação de rendimentos.
- Tensionamento 21: critérios para concessão ainda subjetivos e não transparentes.

O que vem de novo na fala de R2, mas, ainda assim, englobado nos tensionamentos já ditos anteriormente, são os seguintes termos: “reproduzindo uma prática assistencial baseada em casos”, relativo aos tensionamentos 10 e 11, e o subjetivismo que torna “o processo personalístico”, relativo ao tensionamento 21.

Lembre-mos que R2 é assistente social e, por isso, é matéria de estudo dessa profissão os seus fundamentos históricos, teóricos e metodológicos, na qual se evidencia a tríade caso, grupo e comunidade, de influência positivista, ou seja, de ajustamento do indivíduo a sociedade.

Essa tríade inaugurou a cientificidade no Serviço Social, porém, seu uso foi contestado na profissão devido ao seu caráter repressor, controlador, ajustador de condutas, alienante e alienada à reprodução das relações sociais de exploração, ou seja, conservador. A contestação ao conservadorismo e a reconceituação da profissão se relaciona com a passagem do Serviço Social Tradicional para o Serviço Social Crítico, este último de orientação teórico metodológica marxista. O assunto é retratado por Yamamoto em sua obra *Renovação e Conservadorismo no Serviço Social* (1997).

Acontece que o Serviço Social de base crítica ainda não é totalmente efetivo na prática profissional, pois ainda persiste o processo de intenção de ruptura com o conservadorismo<sup>47</sup>. Tanto é verdade que está em voga a discussão do neoconservadorismo na profissão, com profissionais conscientes no seu discurso e uso. Não bastando os profissionais que defendem o neoconservadorismo na

---

<sup>47</sup> A existência deste “Serviço Social Crítico”, que hoje implementa o chamado projeto ético-político, é a prova conclusiva da permanente atualidade da reconceituação como ponto de partida ao tradicionalismo: é a prova que, quarenta anos depois, a Reconceituação continua viva. (NETTO, 2005, p. 18)

profissão, há aqueles que o praticam sob o manto da criticidade, ou seja, o fazem sem saber, mesmo que em poucos posicionamentos.

É como se o conservadorismo aparecesse disfarçado de crítico e o exemplo está justamente na compreensão da fala de R2, quando acontecem atendimentos referentes ao cartão alimentação sobre os critérios cerceadores de direto, com lições de moral, de ajustamento, ou seja, de uma prática baseada em caso. O segundo ponto é quando prevalecem critérios subjetivos na avaliação e torna o processo personalístico, como afirmou R2.

Pode ser entendido como critério objetivo o que está expressamente previsto em lei. Na Lei de Benefícios Eventuais, o critério objetivo para ter direito ao cartão alimentação é estar em situação de vulnerabilidade temporária que, a saber:

**Art. 26.** A situação de vulnerabilidade temporária, nos termos do Artigo 7º do Decreto n.º 6.307, de 14 de dezembro de 2007, caracteriza-se pelo advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar, assim entendidos:  
I – Riscos: ameaça de sérios padecimentos;  
II – Perdas: privação de bens e de segurança material; e  
III – Danos: agravos sociais e ofensas (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MARINGÁ-PR, 2019).

Acontece que, embora o critério seja objetivo, a análise da ocorrência de tais situações é discricionária, pois é essencial a avaliação técnica:

**Art. 27.** O público-alvo do auxílio de que trata esta subseção são as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social, residentes ou em passagem pelo Município de Maringá e **mediante avaliação técnica** (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MARINGÁ-PR, 2019).

Quando a Resolução autoriza a discricionariedade ao técnico, importa considerar critérios subjetivos. A análise dos critérios subjetivos supõe colocar em movimento o respaldo teórico metodológico da profissão do técnico e as premissas da Política de Assistência Social. É subjetivo no que tange considerar os rebatimentos do contexto social, econômico e político, na particularidade da vida das famílias, no seu território, na sua rede de apoio, na sua história de vida.

O critério subjetivo é, portanto, legal. O que está sendo tensionado, no entanto, é quando esse critério subjetivo é desprovido dos fundamentos da profissão e da política, aderindo a um processo personalístico e não transparente. Por exemplo, quando se escolhe liberar o cartão “para quem está precisando mais”

ou “que reclama mais”. São critérios subjetivos, mas, ao nosso ver, não de direito, pois o direito de uma pessoa não exclui a de outra.

O processo personalístico não é só em relação ao usuário, mas também ao profissional e, até mesmo, ao CRAS. Em uma mesma unidade, se o/a usuário for atendido por diferentes profissionais, poderá obter pareceres distintos na avaliação do cartão alimentação. Igualmente, poderá obter pareceres distintos se mudar de território e for atendido por outro CRAS.

Adiante, ressaltamos que o profissional R3 não respondeu a questão 28 e, por isso, partiremos às considerações de R4 (2021):

Os tensionamentos são os já relatados até aqui. Falta de entendimento por parte da gestão e executivo do que é política social e o que é benefício eventual. Troca constante de secretários e gestores que sempre que chegam querem começar tudo do zero reinventando rodas. Valor do benefício que é insuficiente, principalmente, diante da falta de integrações das políticas públicas.

Pela fala, soma-se à discussão dos tensionamentos já elencados a “troca constante de secretários e gestores que sempre que chegam querem começar tudo do zero reinventando rodas”. Os cargos de Secretário(a) na SASC, atual SAS, são majoritariamente cargos políticos. Inclusive, o atual prefeito já foi Secretário da pasta. Os cargos ocupados por gestores, por sua vez, podem ser de comissão ou confiança. A troca constante desses representantes impacta na operacionalização da política pública no município.

O profissional R5 trouxe os seguintes comentários:

Os cartões alimentação por si só não possui condições de autonomia à família, se levarmos em conta a Proteção Social da qual exige uma resposta das demais políticas, principalmente, saúde, habitação, Educação etc., estamos muito longe de alcançar uma proteção social que todos almejamos, isto não só em Maringá, mas em nível de Brasil (2021).

Aqui sobressai o tensionamento 28, ou seja, de que não há integração com outras políticas públicas e, por consequência, há a desproteção social.

Por último, obtivemos a fala do profissional R7 (2021):

A falta de oferta, falta de RH, excesso de trabalho, desmonte das políticas públicas afirmativas, dificuldade de acesso ao atendimento e baixo valor do benefício. De forma ampla, a desigualdade no Brasil coloca as populações vulneráveis em um lugar de receptáculo da solidariedade, sem perspectiva de acesso real à superação da vulnerabilidade, pois não têm

acesso à terra, habitação, trabalho, alimento... o que perpetua a posição de "pedir ajuda".

A sua fala também está amparada por tensionamento já elencados no presente trabalho, conforme expomos a seguir:

- A “falta de oferta”, refere-se ao tensionamento 1 (quantidade insuficiente de cartões em relação à demanda).

- A “falta de RH” e “excesso de trabalho” referem-se ao tensionamento 5 (demanda superior à capacidade de atendimento de equipe técnica).

- O “desmonte das políticas públicas afirmativas” refere-se à discussão dos tensionamentos 7 (desresponsabilização do Estado e a busca pelas redes de solidariedade da sociedade civil), 22 (avanço do conservadorismo e da extrema-direita) e 23 (desfinanceirização dos sistemas unificados).

- A “dificuldade de acesso ao atendimento” que se refere à conjugação dos tensionamentos 5 (demanda superior à capacidade de atendimento de equipe técnica) e 6 (tempo de espera para atendimento e recebimento efetivo do benefício);

- O “baixo valor do benefício” referente ao tensionamento 2 (valor insuficiente à necessidade da família).

Na segunda parte de sua fala, também temos a presença dos tensionamentos 7 (a desresponsabilização do Estado e a busca pelas redes de solidariedade da sociedade civil), 26 (incompreensão do indivíduo/família quanto ao seu papel de protagonista no acompanhamento familiar da Política de Assistência Social) e 28 (falta de integração com outras políticas públicas).

Em linhas de encerramento, vale dizer que em muito se avançou com o cartão alimentação e as Resoluções de Benefício Eventual, porém os tensionamentos extraídos das respostas dos participantes revelam o quão desafiador ainda é operacionalizar o cartão alimentação na perspectiva do direito de proteção social.

## CONSIDERAÇÕES

Na tentativa de cumprir com a proposta do estudo, ou seja, desvendar os tensionamentos oriundos da operacionalização do benefício eventual cartão alimentação, configurando-o no âmbito da Proteção Social na Política de Assistência Social, no município de Maringá, construímos, no referencial teórico, temas como Estado, política social, Política de Assistência Social, Sistema Único de Assistência Social, Proteção Social Básica, benefícios eventuais e o cartão alimentação.

Dessa parte inicial, entendemos que o Estado brasileiro, dito democrático e de direito, é de natureza capitalista e reproduz a ordem social, ao atender aos interesses antagônicos das classes sociais. O Estado é burguês, mas, ao mesmo tempo, atende contraditoriamente às aspirações sociais da classe trabalhadora, especialmente, por políticas sociais, mantendo assim a ordem do capital.

O atendimento das aspirações sociais decorre de lutas e traz ganhos à classe trabalhadora. O benefício eventual na forma do cartão alimentação é um exemplo disso, confirmado nas respostas dos profissionais de que houve muita discussão, tensão e desentendimentos para a criação desse benefício.

A assistência social está caracterizada como direito do cidadão e dever do Estado desde 1988 com a Constituição Federal. Ela é participante do tripé da seguridade social e, com a oferta das seguranças sociais, visa à oferta de proteção social. Esta, por sua vez, vem com escopo na Constituinte, está assentada em políticas sociais e representa um conjunto de iniciativas públicas ou estatais, a partir da provisão de serviços e benefícios sociais, com o objetivo de enfrentar situações de risco social ou privações sociais.

A assistência social possui seu campo protetivo delimitado, logo não é capaz de dar conta sozinha das diferentes expressões da questão social que se manifestam na vida dos indivíduos e famílias. É preciso que se articule a outras políticas setoriais, até porque os indivíduos têm necessidades e inseguranças sociais para além dos limites da Política de Assistência Social.

Os benefícios eventuais não estão descritos na Constituição Federal de 1988, porém também receberam normatização em legislações infraconstitucionais, nas quais se nega os legados do assistencialismo, da ajuda e da caridade.

Da *Constituição* para a uma legislação própria (LOAS), passaram-se, aproximadamente, cinco anos. Sucessivamente, vieram outras normativas e documentos para fundamentar a assistência social no campo do direito. Dentre eles, notadamente, está a PNAS e o SUAS, que propuseram alterações conceituais ao incorporar os de intersectorialidade, matricialidade sociofamiliar e descentralização político-administrativa e territorialização.

No entanto, mesmo em se tratando de direitos conquistados, inclusive positivados na Constituinte, é necessário assim reafirmá-los em processos diários, no miúdo do cotidiano. Transportar o que está legislado para a realidade é tarefa difícil, pois muito se avançou, mas também muito se colocou como entrave para a efetivação de direitos sociais.

É o exemplo do neoliberalismo e do conservadorismo, ainda em voga, que perseguem a assistência social, querendo trazer o “velho” na “nova” assistência social, assunto este trazido pelos participantes desta pesquisa e apresentado como tensionamentos.

Lembremos que, no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, inaugurou-se a proteção jurídica dos direitos sociais e políticas sociais. Era a tentativa de um Estado de Bem-Estar Social, logo atravessada pelo contexto neoliberal. Vimos que o neoliberalismo trouxe impactos para o âmbito social, esvaziando as responsabilidades do poder público. Com o comando do capital financeiro, as políticas sociais assumiram um “não lugar”. Houve a precarização das relações de trabalho e o esvaziamento dos direitos sociais, questões em contínuo movimento e que aumentam, cada vez mais, o fosso da desigualdade social.

Entendemos que o Brasil não chegou a ter um Estado de Bem-Estar Social, porém, não deixamos de reconhecer a importância da Seguridade Social para assegurar a proteção social. Quer-se considerar que, por mais embates sofridos, ainda sim foi possível construir um sistema que assegure direitos à classe trabalhadora.

As tendências de gestão das políticas sociais também implicam na sua condução. No estudo, trouxemos o Estado gerencial, a gestão social, a descentralização como decorrência do pacto federativo, a participação social nas decisões públicas e a democratização. Tais tendências permeiam as perspectivas social e neoliberal, fazendo que as políticas sociais fossem implementadas em um paradoxo de políticas sociais esvaziadas de direitos sociais.

Trouxemos aspectos da cena contemporânea, em especial, aqueles que colocam em jogo as conquistas dos trabalhadores, como: a PEC do Teto de Gastos, o governo ultraconservador e de direita de Jair Messias Bolsonaro e seus rebatimentos nas outras esferas; e as medidas de diminuição de Conselhos e de orçamento da Política de Assistência Social. Esses aspectos trazem a preocupação de que as políticas sociais sejam refuncionalizadas, desvinculando-se dos direitos sociais e, por consequência, trazendo retrocessos às conquistas dos trabalhadores.

Tanto é verdade que os profissionais apontaram tensionamentos relativos à conjuntura social, econômica e política, evidenciando que vivemos um momento de “cautela”, pois estão presentes o conservadorismo e a extrema-direita. É um cenário propício para o resgate de heranças assistencialistas na Política de Assistência Social.

Com a compreensão das políticas sociais à luz do processo histórico que envolve os interesses antagônicos das classes sociais e a intervenção estatal; da assistência social na perspectiva de direito, mas atravessada pelo ajuste neoliberal; e da construção de um sistema único para garantir proteção social, abordamos os benefícios eventuais, que possuem o patamar de direito e integram o conjunto de proteções da Política de Assistência Social, significando provisões suplementares e provisórias, prestadas aos cidadãos e às famílias, em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

No referencial teórico, também trouxemos à discussão, para o município de Maringá-PR, questões sobre seu território, sua população, seu desenvolvimento e, principalmente, sua gestão da assistência social e, com ela, a dos benefícios eventuais, com especial enfoque para aquele prestado na forma do cartão alimentação. Maringá fez sua Regulamentação de Benefícios Eventuais, em 2016, aperfeiçoando-a em 2019, seguindo as normativas já existentes no âmbito da Política sobre o assunto.

O benefício eventual para situações de vulnerabilidade temporária na forma de cartão alimentação veio de uma transição da cesta básica. O cartão alimentação começou a ser ofertado no município a partir de 2015. Esse histórico foi abordado no quarto capítulo, que se refere à análise dos dados obtidos na pesquisa de campo. Para a construção deste, realizamos e aplicamos um questionário on-line pela plataforma do Google Formulários, destinado aos profissionais técnicos de todos os CRAS de Maringá que realizam a avaliação e a liberação do cartão alimentação.

Tivemos sete respondentes do questionário e a participação de duas outras profissionais que não responderam o instrumental, mas contribuíram de modo diverso, via áudio no WhatsApp e fornecendo um artigo não publicado sobre o cartão alimentação. A contribuição diversa desses dois profissionais foi uma surpresa para a pesquisadora: não era o planejado, na metodologia, receber e incluir tais contribuições, mas como nelas havia o histórico do cartão alimentação dito por profissionais que vivenciaram aquele momento, participando da luta pela sua garantia, fez-se de extrema necessidade e valia incluí-las no estudo.

As participações dos demais profissionais foram, igualmente, valiosas, pois mostraram o quanto são conscientes do benefício eventual na forma de cartão alimentação enquanto direito, e explicitaram haver tensionamentos que dificultam a sua operacionalização e seu alcance de proteção social.

Das falas dos profissionais, extraímos, enumeramos e analisamos os tensionamentos oriundos da operacionalização do cartão alimentação. Os tensionamentos evidenciados são:

- 1) quantidade insuficiente de cartões em relação à demanda;
- 2) valor insuficiente à necessidade da família;
- 3) necessidade familiar para além da alimentação;
- 4) vulnerabilidade não temporária;
- 5) demanda superior à capacidade de atendimento de equipe técnica;
- 6) tempo de espera para atendimento e recebimento efetivo do benefício;
- 7) desresponsabilização do Estado e a busca pelas redes de solidariedade da sociedade civil;
- 8) não entendimento dos profissionais sobre a dimensão da garantia do direito;
- 9) exposição repetitiva da história de vida a diferentes profissionais e avaliações constantes;
- 10) existência de avaliações técnicas com imposição de critérios cerceadores do direito e/ou com lição de “moral”;
- 11) abordagens focalizadas para comprovação de rendimentos;
- 12) impossibilidade de acompanhamento;
- 13) constrangimento por recorrer ao CRAS;
- 14) efetivo referenciamento para a Proteção Social Especial;
- 15) necessidade de aperfeiçoar fluxos e protocolos;
- 16) falta de estudo e debate sobre o benefício;

- 17) divulgação pelas mídias e redes sociais x acesso da população à internet;
- 18) divulgação massiva no cenário da pandemia, sem esclarecer os parâmetros estabelecidos na Resolução;
- 19) falta de diálogo entre a gestão municipal e as equipes dos CRAS, durante a pandemia;
- 20) não divulgação como uma estratégia velada para que a população não conheça o benefício;
- 21) critérios para concessão ainda subjetivos e não transparentes;
- 22) avanço do conservadorismo e da extrema-direita;
- 23) desfinanceirização dos sistemas unificados;
- 24) face assistencialista do cartão alimentação na pandemia;
- 25) o cartão alimentação não se articula com as ações do PAIF;
- 26) incompreensão do indivíduo/família quanto ao seu papel de protagonista no acompanhamento familiar da Política de Assistência Social;
- 27) conjuntura de trabalho que leva a um atendimento mecanizado e forja a demanda;
- 28) falta de integração com outras políticas públicas;
- 29) falta de coesão entre a equipe de ponta e a gestão.

Os tensionamentos elencados estão inter-relacionados. Acreditamos que seria possível uma maior síntese deles, pois uns englobam outros. Mas foi proposital assim mantê-los, para que fiquem evidentes, autoexplicativos, dando possibilidade de contribuições profissionais e acadêmicas.

Esperamos devolver o resultado deste estudo à SAS, se possível, por meio de oficina com os profissionais técnicos do CRAS. No meio acadêmico, também pretendemos apresentar algum contributo, pois a discussão de benefícios eventuais é tímida, tanto que houve dificuldade em encontrar autores que os abordam, por isso nossa referência foi Bovolenta.

Para a sociedade em geral, espera-se que os resultados desta pesquisa contribuam para reforçar a face das políticas sociais que beneficia a classe trabalhadora, clarificando caminhos da assistência social enquanto direito fundamental.

Destacamos que, durante o processo de construção deste estudo, iniciou-se e ainda perdura a pandemia de covid-19. Já era nosso intuito abranger as

conjunturas sociais, econômica e política atuais, mas não imaginávamos atravessar um período pandêmico, de impacto nas mais diferentes áreas, inclusive, na oferta da assistência social e, por conseguinte, dos benefícios eventuais.

Assim, a questão da pandemia tem sido tão marcante, que precisou ser considerada em nosso estudo, inclusive, o período de aplicação do questionário ocorreu durante esse momento, por isso, ora ou outra, os profissionais se referiam ao atendimento de “antes” e de “depois” da covid-19. No “antes”, indicaram que os atendimentos relacionados ao cartão alimentação tinham maior possibilidades de acompanhamento, mas, ainda assim, com tensões. Na verdade, durante a pandemia, vimos que os tensionamentos foram acentuados, na medida em que se agravam as expressões da questão social, trazendo marcas do velho assistencialismo para a política pública de assistência.

A faceta assistencialista na assistência social e na gestão dos benefícios eventuais não é mérito tão só da pandemia de covid-19: caminha alada à trajetória da assistência social. No entanto, é preciso também destacar outro fator atual evidenciado das falas dos participantes: a influência dos governos conservadores e negacionistas que colocam em xeque direitos conquistados por meio de luta.

Estudamos que os benefícios eventuais, na perspectiva do direito, são um grande avanço na Política de Assistência Social, sua relevância e necessidade são reconhecidas em passagens ditas pelos participantes. Ao mesmo tempo que são reconhecidos os avanços, os participantes não perderam de vista os tensionamentos.

Acreditamos a tensão posta pelos participantes é uma forma de resistência à arbitrariedade no trato dos direitos sociais. Pensar a existência dos tensionamentos faz movimentar a intenção do embate para prevalecer a perspectiva do direito de proteção social. É a partir dos tensionamentos que fica clara a necessidade de não fazer uma política ainda mais seletiva, de gestora da miséria, de conformação da subalternidade.

Entendemos a existência da correlação de forças, do sucateamento das políticas sociais, do neoliberalismo, das influências do conservadorismo e do desmonte de direitos sociais, do ataque ao funcionalismo público, da desfinanceirização dos sistemas unificados, do agravamento das expressões da questão social, dentre outras situações do compositório que tensiona a política de

assistência social em um contexto muito além do existente no município de Maringá-PR.

Entretanto, a nível de gestão municipal da Política de Assistência Social, há tensões no trato do cartão alimentação que podem ser desfeitas ou, pelo menos, ser menos rígidas, quais sejam: melhorar a relação entre a gestão e a ponta; aperfeiçoar fluxos e protocolos; incentivar e oportunizar a educação permanente; contratar equipes suficientes; não sobrecarregar os serviços dos CRAS com demandas externas; melhorar as relações com os usuários, reafirmando o compromisso com a classe trabalhadora, dando, por exemplo, transparência nas ações; veicular informações coerentes com a perspectiva do direito, não da política partidária; e revisar a quantidade, a prontidão e o valor do cartão alimentação.

Outra tensão que pode ser melhorada, a nível da gestão da assistência social municipal, é a partir do planejamento da oferta de benefícios não eventuais. Isso porque foi evidenciado que as vulnerabilidades não são temporárias e, por sua vez, acabam gerando atendimentos que levam à exposição repetitiva da história de vida dos requerentes a diferentes profissionais. Se a necessidade não é temporária, o benefício também não tem como ser. É preciso criar alternativas com maior durabilidade, pois o ato de comer é diário e vital.

Embora não tenhamos alternativas prontas, até porque acreditamos na participação democrática (inclusive contando com os usuários) na tomada de decisões, acredita-se que uma pista está no Plano da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no município de Maringá, ao considerar que é articulado pelo Setor de Segurança Alimentar e Nutricional, lotado na Secretaria de Assistência Social. Embora assim descrito, não vislumbramos a existência de articulação em nenhuma das falas dos profissionais, exceto a da possível ideia de um deles em aumentar os locais que aceitam o uso do cartão alimentação, por exemplo, feiras locais e hortas comunitárias.

Concluimos, outrossim, que há possíveis contributos da gestão municipal para melhorar as tensões no trato do cartão alimentação, no tocante à articulação com a rede de atendimento (assistencial e intersetorial), possibilitando um atendimento integral. Vale lembrar, nesse aspecto, que Maringá, por anos consecutivos, tem sido destaque devido ao seu desenvolvimento econômico, tanto que trouxemos informações sobre seu elevado IDH e os destaques nos últimos anos de melhor cidade para se viver, conforme a MACROPLAN. Ressalte-se que esse

título também foi conferido à cidade no ano de 2020, mesmo em ano pandêmico e de crise econômica. Daí que, para acompanhar o desenvolvimento econômico, é também preciso sustentar o desenvolvimento social. Maringá pode se esforçar para planejar e melhorar a oferta de suas políticas públicas.

Em linhas finais, acreditamos que, por mais difíceis que sejam os tensionamentos evidenciados, seja pela situação de pandemia que requer modificar novas estratégias de trabalho, seja pelo contexto econômico e político, que resgata heranças assistencialistas, não podemos perder de vista o caráter de direito da assistência social, como política integrante da seguridade social, que visa garantir proteção social. Precisamos resistir.

## REFERÊNCIAS

ACERVO MARINGÁ HISTÓRICA. **Jornal de Maringá – ano de 1950, parte 1.** Publicação em 16/01/2013a. Disponível em: <[http://issuu.com/maringahistorica/docs/o\\_jornal\\_de\\_maring\\_-\\_publica\\_\\_es\\_da\\_d\\_cada\\_de\\_195?mode=window&viewMode=doublePage](http://issuu.com/maringahistorica/docs/o_jornal_de_maring_-_publica__es_da_d_cada_de_195?mode=window&viewMode=doublePage)>. Acesso em 05 de ago. 2020.

ACERVO MARINGÁ HISTÓRICA. **Jornal de Maringá – ano de 1950, parte 2.** Publicação em 16/01/2013b. Disponível em: <[https://issuu.com/maringahistorica/docs/o\\_jornal\\_de\\_maring\\_-\\_publica\\_\\_es\\_da\\_d\\_cada\\_parte2?viewMode=doublePage](https://issuu.com/maringahistorica/docs/o_jornal_de_maring_-_publica__es_da_d_cada_parte2?viewMode=doublePage)>. Acesso em 05 de ago. 2020.

ACERVO MARINGÁ HISTÓRICA. **Revista Maringá Ilustrada – ano de 1957.** Publicação em 16/11/2012b. Disponível em: <[https://issuu.com/maringahistorica/docs/maring\\_\\_ilustrada\\_-\\_1957?viewMode=doublePage](https://issuu.com/maringahistorica/docs/maring__ilustrada_-_1957?viewMode=doublePage)>. Acesso em 05 de ago. 2020.

ACERVO MARINGÁ HISTÓRICA. **Revista Maringá Ilustrada – ano de 1972.** Publicação em 16/11/2012a. Disponível em: <[https://issuu.com/maringahistorica/docs/maring\\_\\_ilustrada\\_-\\_1957?viewMode=doublePage](https://issuu.com/maringahistorica/docs/maring__ilustrada_-_1957?viewMode=doublePage)>. Acesso em 05 de ago. 2020.

AFFORNALLI, Marcos Vinicius. **Neoliberalismo, terceiro setor e direitos sociais:** precarização e perspectivas. Revista Direito à Sustentabilidade, Foz de Iguaçu, v. 2 n. 3, Julho/Dezembro de 2015. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/direitoasustentabilidade/article/view/13338/9221>>. Acesso em 12 abr. 2020.

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; ALENCAR, Mônica Maria Torres de. **Serviço Social, trabalho e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2011.

AMORIM, W. V. **A produção imobiliária e a reestruturação das cidades médias: Londrina e Maringá-PR.** 2015. 413 f. Tese (Doutorado em Geografia) Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente.

ARAÚJO, Cleonice Correia; PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno; GUILHON, Maria Virgínia Moreira; SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos. Implantação e Implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos estados do Pará, Maranhão e Pernambuco: uma análise dos resultados de pesquisa empírica. *In:* COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da Silva e; RAICHELIS, Raquel (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2017. p. 128-166.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Estado no capitalismo: notas para uma leitura crítica do Brasil recente.** *In:* BOSCHETTI, I.; BEHRING, E.; LIMA, R.L. (Orgs.) **Marxismo, política social e direitos.** São Paulo: Cortez, 2018, p. 39-72.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. Biblioteca Básica de Serviço Social. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres (org.). **O processo de pesquisa e suas implicações teórico metodológicas e sociais**. In: Revista Emancipação, vol. 6, nº 1. Ponta Grossa/PR, 2006.

BOVOLENTA, Gisele A. **Benefício eventual e assistência social: uma emergência – uma proteção social?** Jundiaí, SP: Paco, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1998.

BRASIL. **Decreto n.º 6.307, de 14 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

BRASIL. **Decreto n.º 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Diário Oficial da União 11 abr. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 13.982, de 2 de abril de 2020**. Altera a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União: 2 abr. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União: 20 set. 1990.

BRASIL. **Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União: 8 dez. 1993.

BRASIL; IBGE. **Cidades e Estados – Maringá**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/maringa.html>>. Acesso em 16 jul. 2020a.

BRASIL; IBGE. **Cidades e Estados – Paicandu**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/paicandu.html>>. Acesso em 16 jul. 2020c

BRASIL; IBGE. **Cidades e Estados – Sarandi**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/sarandi.html>>. Acesso em 16 jul. 2020b

BRASIL; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução n.º 109, de 11 de novembro de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. D.O.U. 25.11.2009.

BRASIL; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução n.º 212, de 19 de outubro de 2006**. Propõe critérios orientadores para a regulamentação da provisão de benefícios eventuais no âmbito da política pública de assistência social. DOU 27.10.2006.

BRASIL; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução n.º 39, de 9 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre o processo de reordenamento dos Benefícios Eventuais no âmbito da Política de Assistência Social em relação à Política de Saúde. D.O.U. 16.12.2010

BRASIL; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas NOB-RH/SUAS**. BRASÍLIA, dezembro de 2006. Disponível em: <[www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-RH.pdf](http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-RH.pdf)>. Acesso em 08 ago. de 2020.

BRASIL; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004; Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

BRASIL; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME; SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **NOB-RH/SUAS – Anotada e comentada**. Brasília-DF, 2011. Reimpressão 2014.

BRASIL; MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC – Manual de orientação**. 2005. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/relcrys/bpc/manual\\_1.htm](http://www.mds.gov.br/relcrys/bpc/manual_1.htm)>. Acesso em 30 de jul. 2020

BRAZ, Marcelo. Prefácio. *In*: CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL – 7ª REGIÃO. O Serviço Social e os Conselhos de Direitos e de Políticas. Revista Em Foco. n.º 4. Agosto de 2008. p. 6-8.

CÂMARA INTERSETORIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - MARINGÁ. **Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de 2017/2020**. 2017. Disponível em:

<<http://www2.maringa.pr.gov.br/sistema/arquivos/e3ee7ca0bc0d.pdf>>. Acesso em 05 ago. 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ. **Lei Complementar n.º 509/2003**. Altera a estrutura administrativa do poder executivo do município de Maringá, prevista na Lei Complementar n.º 376, de 11 de abril de 2001, e anexos I e II, bem como as leis municipais n.º 627/1968 e 978/1973, e dá outras providências. 16 dez. 2003.

CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ. Lei n.º 10.445/2017. Dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS – do Município de Maringá e dá outras providências. 18 de julho de 2017.

CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ. **Lei n.º 627, de 09 de outubro de 1968**. institui a "Fundação de Obras Assistenciais de Maringá". 1968.

CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ. **Lei n.º 9579/2013**. Dispõe sobre o benefício do aluguel social e dá outras providências. 23 de setembro de 2013.

CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ. **Projeto de Lei n.º 14925/2018**. Define, normatiza e regulamenta a concessão de benefícios eventuais no âmbito da Política de Assistência Social no Município de Maringá e dá outras providências. 2 set. 2019. Disponível em:  
<[sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl\\_documentos/materia/34472\\_texto\\_integral](http://sapl.cmm.pr.gov.br:8080/sapl/sapl_documentos/materia/34472_texto_integral)>. Acesso em 05 ago. 2020.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Convite à filosofia**. São Paulo: Ática, 1995.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1995.

COLEGIADO NACIONAL DE GESTORES MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Conferência Nacional de Assistência Social**. 2019. Disponível em:  
<http://www.congemas.org.br/conferencia-nacional-de-assistencia-social-noticias>. Acesso em 25 maio 2020.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MARINGÁ. **Ata da 7ª reunião extraordinária do COMAS – Gestão 2017-2019**. 06 ago. 2019. Disponível em:  
<<http://www2.maringa.pr.gov.br/sistema/arquivos/af64c95c453d.pdf>>. Acesso em 05 ago. 2020.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MARINGÁ. **Resolução 19/2016**. Define, normatiza e regulamenta a concessão de Benefícios Eventuais no âmbito da Política de Assistência Social no Município de Maringá, Paraná. 2016

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resolução CNAS n.º 17 de 20/06/2011. Ratificar a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB –

RH/SUAS e Reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. DOU em 21 jun. 2011

CORONAVÍRUS BRASIL. **Covid-19:** Painel Coronavírus. Atualizado em 01/06/2020. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em 02 jun. 2020.

CORREIA, Maria Valéria da Costa. A relação Estado / Sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*. n. 77 – SP: Cortez, 2004.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. *In: COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da Silva e; RAICHELIS, Raquel (Orgs.). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2017. p. 61-94.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/analiseCestaBasica202012.htm>. Acesso em 11 mai 2021a.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Nota à Imprensa – Abril: cesta básica aumenta em 15 capitais. São Paulo, 7 de maio de 2021. <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2021/202104cestabasica.pdf>. Acesso em 11 de mai de 2021b.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 3. ed. São Paulo: Centauro, 2002.

EXAME. **Emprego e qualidade de vida: as 100 melhores cidades para se viver no Brasil**. Publicado em 09/02/2021. Alterado em 10/02/2021. Disponível em: <https://exame.com/brasil/emprego-e-qualidade-de-vida-as-100-melhores-cidades-para-se-viver-no-brasil/>. Acesso em 17 fev. 2021.

FRENTE NACIONAL EM DEFESA DO SUAS. **Informe n.º 3: Os benefícios eventuais do SUAS em tempo de pandemia**. Mai/2020.

FONTES, Virgínia. **A transformação dos meios de existência em capital: expropriações, mercado e propriedade.** In: BOSCHETTI, I. (Org). Expropriação e direitos no capitalismo. São Paulo: Cortez, 2018.

GERÊNCIA DE PATRIMÔNIO HISTÓRICO DE MARINGÁ; ACERVO MARINGÁ HISTÓRICA. **Uma visão panorâmica: Centro do "Maringá Novo" – Década de 1960.** 20 nov. de 2010. Disponível em: <[www.maringahistorica.com.br/2010/11/uma-visao-panoramica-centro-do-maringa.html](http://www.maringahistorica.com.br/2010/11/uma-visao-panoramica-centro-do-maringa.html)>. Acesso em 19 jul 2020.

G1 ECONOMIA. **Paulo Guedes compara funcionário público a 'parasita' ao defender reforma administrativa.** 07/02/2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/02/07/paulo-guedes-compara-funcionario-publico-a-parasita-ao-defender-reforma-administrativa.ghtml>>. Acesso em 26 jan. 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOOGLE MAPS. **Sarandi-PR.** Disponível em <<https://www.google.com/maps/place/Sarandi,+PR/@-23.4307734,-51.9504956,13z/data=!4m5!3m4!1s0x94ecdaa47011c365:0x276d34db319d27d2!8m2!3d-23.4445928!4d-51.8765044>>. Acesso em 16 jul. 2020.

BRASIL. **Secretaria Especial do Desenvolvimento Social.** Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/composicao/desenvolvimento-social>>. Acesso em 02/06/2020.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel.** Porto Alegre: L&PM, 1996.

GUARÁ, Isa. As ONGs e a garantia de direitos de crianças e adolescentes. In: PROGRAMA Itaú Social Unicef. **O que é Proteção Social.** 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=w1KIk8bb-E4>>. Acesso em 15 jul 2020.

GUTIERRES, Kellen Alves. Sistema Único de Assistência Social – SUAS: caminhos de uma construção. São Paulo: Cortez; Veras, 2019.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social – ensaios críticos.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: Capital financeiro, trabalho e questão social.** 9 ed. São Paulo: Cortez, 2015.

JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: Debates e Desafios. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

JOVCHELOVITCH, M. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 56. São Paulo: Cortez Editora, março/1998, p. 34-49.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2003.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. **O Estado (1919)**. Publicado 27 jul. 2000. Disponível em: <[http://www.marxists.org/portugues/lenin/1919/07/11\\_ga.htm](http://www.marxists.org/portugues/lenin/1919/07/11_ga.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2020.

LÊNIN, V. **O Estado e a Revolução**. Editora Ditora Hucitec: São Paulo, 1983.

LENIN, V.I. Democracia Burguesia e Democracia Proletária. *In: Esquerda Marxista*. Disponível em: <<https://www.marxismo.org.br/lenin-ensina-o-que-e-democracia/>>. Acesso em 04 de maio de 2020.

MANOEL, Jhonatan Laszio. **Vulnerabilidade ambiental do município de Maringá-PR: subsídios à geomorfologia geográfica**/Jhonatan Laszio Manoel – Presidente Prudente – 2018, 157f. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINELLO, Dirce Maria. Fundo público e seguridade social no Brasil. *In: Serviço Social e Sociedade* n. 110. São Paulo. Apr./June 2012. Disponível em: <[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282012000200009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000200009)>. Acesso em 01 jun. 2020

MARX, K. “**Prefácio à contribuição à crítica da economia política**”. *In: Marx, K. & Engels, F. Obras escolhidas*. V.I. São Paulo, Alfa-Omega, 1982.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.). **Pesquisa social: teoria método e criatividade**. 17. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. *In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade*. 33. ed. Petrópolis-RJ: Vozes. 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Orientações Técnicas sobre o PAIF: Trabalho Social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF**. Vol. 1. 2. ed. Brasília, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

NETTO, J. P. O Movimento de Reconceituação, 40 anos depois. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*, Ano XXVI, n. 84, nov. 2005, p. 5-19

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política: ideia para a reforma democrática do Estado**. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 2004.

NOGUEIRA, M. A. Um Estado para a Sociedade Civil. *In*: RICO, E. M; RAICHELIS, R. (Orgs). **Gestão Social: uma questão em debate**. São Paulo: Educ, 1999, p. 69-90.

OLIVEIRA, H. C. O protagonismo dos usuários nos Conselhos: Desafios aos Assistentes Sociais. *In*: **Em foco – O Serviço Social e os Conselhos de Direitos e de Políticas** – Rio de Janeiro: CRESS/RJ, n. 4, ago/2008, p. 33-42.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Folha informativa – COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus)**. Atualizada em 22 de maio de 2020.

Disponível em:

<[https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875)>. Acesso em 25 maio 2020.

PARANÁ. Decreto n.º 4570 DE 04/05/2020. Regulamenta a Lei n.º 20.172, de 7 de abril de 2020, que autorizou a concessão de auxílio emergencial, com recursos do FECOP, à pessoa economicamente vulnerabilizada em decorrência da emergência de saúde pública de importância internacional causada pela infecção humana pelo coronavírus (Covid-19).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *In*: **Lua Nova** n. 45. São Paulo, 1998. Disponível em:

<[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451998000300004](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000300004)>. Acesso em 01.06.2020

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Panorama do processo de regulamentação e operacionalização dos benefícios eventuais regidos pela LOAS.

*In*: **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. – n. 12 (2010) - Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005, p. 13. Disponível em:

<<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/caderno%20-%2012.pdf>>. Acesso em 05 ago. 2020.

PINTO, Adenilda Couto B. Desenvolvimento Local: A comunidade como Coparticipante. *In*: **Revista Bras. Planej. Desenv.**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 165-175, jan./jul. 2014. Disponível em:

<<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/3589>>. Acesso em 19 jul. de 2020.

PREFEITURA DE MARINGÁ. **Histórico do Município**. Disponível em <[www2.maringa.pr.gov.br/turismo/?cod=nossa-cidade/2](http://www2.maringa.pr.gov.br/turismo/?cod=nossa-cidade/2)>. Acesso em 16 jul. 2020c.

PREFEITURA DE MARINGÁ. **Maringá é a melhor entre as grandes cidades do Brasil pelo segundo ano consecutivo**. Publicado em 08 ago. 2018b. Disponível em:

<[www2.maringa.pr.gov.br/site/index.php?sessao=044de5ddf35504&id=33474](http://www2.maringa.pr.gov.br/site/index.php?sessao=044de5ddf35504&id=33474)>. Acesso em 16 jul 2020.

PREFEITURA DE MARINGÁ. **Maringá entre as melhores cidades do país para criar filhos.** Publicado em 11 nov. 2019. Disponível em <[www2.maringa.pr.gov.br/site/index.php?sessao=fa8004020455fa&id=35665](http://www2.maringa.pr.gov.br/site/index.php?sessao=fa8004020455fa&id=35665)>. Acesso em 16 jul 2020.

PREFEITURA DE MARINGÁ. **Maringá sedia festa dos 110 anos da imigração japonesa no Brasil.** 11 de julho 2018a. Disponível em <[www2.maringa.pr.gov.br/site/index.php?sessao=08d5cfbe3a5508&id=33321](http://www2.maringa.pr.gov.br/site/index.php?sessao=08d5cfbe3a5508&id=33321)>. Acesso em: 17/07/2020.

PREFEITURA DE MARINGÁ. **Mural artístico.** Disponível em <<http://www2.maringa.pr.gov.br/turismo/?cod=atrativos-turisticos/20>>. Acesso em 16 jul 2020b.

PREFEITURA DE MARINGÁ. **Origem do nome Maringá.** Disponível em: <[www.maringa.pr.gov.br/htmls/origem\\_nome.htm](http://www.maringa.pr.gov.br/htmls/origem_nome.htm)>. Acesso em 16 jul. 2020a.

PREFEITURA DE MARINGÁ; DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO. Prefeitura de Maringá fornece auxílio alimentação emergencial. 29 de março de 2020. Disponível em: <[www2.maringa.pr.gov.br/site/index.php?sessao=14da1dd07855ss&id=36153](http://www2.maringa.pr.gov.br/site/index.php?sessao=14da1dd07855ss&id=36153)>. Acesso em 02 ago. de 2020

PREFEITURA DE MARINGÁ; MARINGÁ TURÍSTICA. **Atrativos turísticos: Santuário Diocesano Nossa Senhora de Fátima.** Disponível em <[www2.maringa.pr.gov.br/turismo/?cod=atrativos-turisticos/28](http://www2.maringa.pr.gov.br/turismo/?cod=atrativos-turisticos/28)>. Acesso em 17 jul 2020.

PREFEITURA DE MARINGÁ; SASC. **A Secretaria.** Disponível em: <[www2.maringa.pr.gov.br/sasc/?cod=secretaria](http://www2.maringa.pr.gov.br/sasc/?cod=secretaria)>. Acesso em 19 jul. de 2020

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ. **Decreto n.º 1113/2011.** Aprova o Regimento Interno da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania – SASC. 22 de julho de 2011.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ; SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA. Portaria n.º 013/2020. Publicada em 24.03.2020. Disponível em: <<http://www2.maringa.pr.gov.br/sistema/arquivos/9c8a7b02445f.pdf>>. Acesso em 03 fev. 2021.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ; SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA; DIRETORIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021.** 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ; KAIRÓS. Apresentação. *In:* Diagnóstico social de Maringá. Disponível em: <[www2.maringa.pr.gov.br/diagnosticosocial/apresentacao.html](http://www2.maringa.pr.gov.br/diagnosticosocial/apresentacao.html)>. Acesso em 16 jul 2020a

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ; KAIRÓS. Bairros. *In: Diagnóstico social de Maringá*. Disponível em: <<http://www2.maringa.pr.gov.br/diagnosticosocial/bairros.html>>. Acesso em 16 jul 2020c.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ; KAIRÓS. Concentração de renda salarial. *In: Diagnóstico social de Maringá*. Disponível em: <[http://www2.maringa.pr.gov.br/diagnosticosocial/i\\_0603\\_.html](http://www2.maringa.pr.gov.br/diagnosticosocial/i_0603_.html)>. Acesso em 19 jul. de 2020f.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ; KAIRÓS. Extrema pobreza. *In: Diagnóstico social de Maringá*. Disponível em: <[http://www2.maringa.pr.gov.br/diagnosticosocial/i\\_0301\\_.html](http://www2.maringa.pr.gov.br/diagnosticosocial/i_0301_.html)>. Acesso em 16 jul 2020b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ; KAIRÓS. Renda *per capita* até ½ SM. *In: Diagnóstico social de Maringá*. Disponível em: <[http://www2.maringa.pr.gov.br/diagnosticosocial/i\\_0303\\_.html](http://www2.maringa.pr.gov.br/diagnosticosocial/i_0303_.html)>. Acesso em 16 jul 2020e.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ; KAIRÓS. Renda *per capita* até 1/4 de SM. *In: Diagnóstico social de Maringá*. Disponível em: <[www2.maringa.pr.gov.br/diagnosticosocial/i\\_0302\\_.html](http://www2.maringa.pr.gov.br/diagnosticosocial/i_0302_.html)>. Acesso em 16 jul 2020d.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

RODRIGUES, Ana Lucia. **Características do processo de urbanização de Maringá, PR: uma cidade de "porte médio"**. CADERNOS METRÓPOLE, n. 12, pp. 95-121, 2.º sem. 2004 Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/bd92/938ec15b9a79830cfa1695acff0161f6b4a3.pdf>>. Acesso em 16 jul. 2020.

RODRIGUES, Ana Lucia. O IDH e a desigualdade na Região Metropolitana de Maringá. *In: Jornal da UEM*. Jornal 111 - Agosto/2013. Disponível em: <[www.jornal.uem.br/2011/index.php/edicoes-2013/97-jornal-111-agosto/902-o-idh-e-a-desigualdade-na-regiao-metropolitana-de-maringa](http://www.jornal.uem.br/2011/index.php/edicoes-2013/97-jornal-111-agosto/902-o-idh-e-a-desigualdade-na-regiao-metropolitana-de-maringa)>. Acesso em 16 jul. 2020.

RUDIO, F. V. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. Petrópolis: Vozes, 1986.

SANTOS, Márcia Faraum dos; CORDEIRO, Sandra Maria Almeida. O trabalho do assistente social na gestão de benefícios eventuais do SUAS: elementos para o debate. *In: Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais*. v. 16 n. 1 (2019). Disponível em <[broseguini.bonino.com.br/ojs/index.php/CBAS/article/view/517/505](http://broseguini.bonino.com.br/ojs/index.php/CBAS/article/view/517/505)>. Acesso em 16 jul. 2020.

SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA. Notícia em destaque – Comunicado: 13/05/2021 – **Auxílio Emergencial será pago na próxima semana**. Disponível em: <<http://www2.maringa.pr.gov.br/sasc/?cod=noticias/37593>>. Acesso em 19 maio 2021.

SEMERARO, Giovanni. **Da sociedade de massa à sociedade civil: A concepção da subjetividade em Gramsci**. Texto apresentado para o Congresso Internacional: “Antonio Gramsci: Da un secolo all’altro”, organizado pela Internacional Gramsci Society, no Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli, 16-18 de outubro de 1997. *In*: Educação & Sociedade, ano XX, nº 66, abril/1999. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/Q4DLfmXKNVDzJKm9GrKGrnj/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 05 de jun. de 2021.

SILVA, A. A.; WANDERLEY, M. B. A Gestão Social e a Política Social no Contexto da Crise Capitalista Contemporânea. *In*: RIZZOTI, M. L. A; CORDEIRO, S. M. A; PASTOR, M. (Orgs). **Gestão de Políticas sociais: território usado, intersectorialidade e participação**. Londrina: EDUEL, 2017, p. 61-74

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da Seguridade brasileira: entre a política pública e o mercado**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Marta Borba. **Assistência Social e seus usuários** – entre a rebeldia e o conformismo. São Paulo: 2014.

SIMÕES, C. **Curso de Direito do Serviço Social**. Biblioteca básica de Serviço Social. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SOARES, Laura Tavares. **Ajuste Neoliberal e desajuste Social na América Latina**. Vozes. Petrópolis: 2009.

SOUZA FILHO, R. **Gestão Pública e Democracia: A burocracia em questão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SOUZA, Priscila de Almeida. **A desfavelização na cidade sem favelas: uma análise do PAC Santa Felicidade em Maringá-PR**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Maringá, 2018.

SPOSATI, Aldaíza; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Os Direitos (dos desassistidos) Sociais**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **A Constituição e o Supremo / Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>>. Acesso em 29 jul. 2019.

SWEEZY, P. M. **Teoria do desenvolvimento capitalista**. Princípios de economia política marxista. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social.** *In:* Caderno de Saúde Pública, R.J., 1(4): 400-417, out/dez, 1985.

TVBRASILGOV. **Especial apresenta história da Assistência Social no Brasil.** Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=qPE5MdntV2Y>>. Acesso em 20 jul. de 2020.

WEGNER, Robert; SOUZA, Vanderlei Sebastião de; CARVALHO, Leonardo Dallacqua de. Eugenia, biopoder e políticas da morte em tempos de pandemia. *In:* **Blog da BoiTempo.** Publicação 10.08.2020. Disponível em: <<https://blogdaboitempo.com.br/2020/08/10/eugenia-biopoder-e-politicas-da-morte-em-tempos-de-pandemia/>>. Acesso em 02 fev. 2021.

YAZBEK, M.C. Serviço Social, Questão Social e Políticas Sociais em tempos de degradação do trabalho humano, sob o domínio do capital financeiro. *In:* **Serviço Social em revista**, Londrina, v. 21, n.1, p. 183-194, jul./dez. 2018.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Carta de Anuência para Realização de Pesquisa

#### CARTA DE ANUÊNCIA PARA REALIZAÇÃO DE PESQUISA

**Ilmo. Sr. Ailton José Morelli**  
**Secretário Municipal de Assistência Social – PR**

Vimos por meio deste solicitar autorização institucional para a realização da pesquisa intitulada "**Gestão do benefício eventual cartão alimentação no município de Maringá-PR**", a ser realizada com uma amostra de usuários e de técnicos dos Cras de Maringá e com o (a) Gerente da Proteção Social Básica. A pesquisa está sendo desenvolvida por *Márcia Faraum dos Santos* (Mestranda no Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social na Universidade Estadual de Londrina), sob a orientação da professora orientadora Dra. Sandra Maria Almeida Cordeiro, que tem como objetivo principal desvendar os tensionamentos da política de assistência social a partir do benefício eventual cartão alimentação no Município de Maringá - PR, no atual contexto político, social e econômico.

A pesquisa está caracterizada metodologicamente como qualitativa, descritiva e de campo. Na fase exploratória faremos a aproximação com autores, legislações e documentos que apresentam sobre os benefícios eventuais na Política de Assistência Social, podendo ser solicitado documentos/planilhas à Secretaria Municipal de Assistência Social - SASC sobre dados quantitativos do trabalho relacionado ao cartão alimentação e condições/dados territoriais.

Na pesquisa de campo, buscaremos os seguintes sujeitos envolvidos na gestão do cartão alimentação: a) beneficiários, b) trabalhadores e c) gestores. Sobre os beneficiários, espera-se selecionar o CRAS que apresente o maior número de entregas de cartão alimentação no ano de 2019 e nele realizar um grupo focal. Pretende-se convidar 5 pessoas usuárias do SUAS que já tenham recebido o cartão alimentação por mais de 06 (seis) vezes no ano de 2019. Desde já pontuamos que sua realização dependerá do andamento da pandemia covid-19 no município de Maringá-PR, ou seja, respeitaremos as recomendações vigentes e observaremos a condição de contaminação no município e, somente se houver segurança na preservação da saúde de todos os envolvidos, é que será realizada o grupo focal com os beneficiários. Após o grupo, se necessário, poderão ser realizadas entrevistas individuais para esmiuçarmos pontos que considerarmos importantes para o objeto, respeitando-se, também, as recomendações de prevenção à saúde na pandemia.

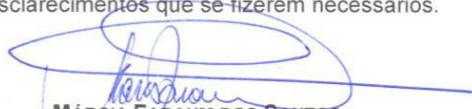
O segundo grupo está composto pelos técnicos de nível superior dos Cras responsáveis em avaliar e liberar o benefício cartão alimentação. A ideia é realizar uma entrevista grupal com os trabalhadores que se dispuserem a participar. A primeira proposta é que fosse realizado um grupo presencial, mas visando respeitar as condições de cuidado exigidas pela pandemia e não havendo possibilidade de ser realizada presencialmente, faremos a entrevista grupal por meio remoto, utilizando as plataformas de internet, como *skype* ou *google meet*. Acredita-se alcançar de 10 a 15 participantes desse grupo.

No último grupo, escolhemos entrevista individual direcionada à (ao) gerente de PSB que poderá ser realizada por meio presencial ou remoto, observadas as condições que se encontrar a pandemia no período da aplicação da entrevista.

Portanto, faz-se necessária autorização para acesso aos dados documentais/planilhas sobre o benefício eventual cartão alimentação e do território dos Cras de Maringá - PR, assim como a realização de entrevistas com os referidos sujeitos da Política Municipal de Assistência Social de Maringá-PR.

Ao mesmo tempo, solicitamos a autorização para que o nome desta instituição possa constar no relatório final, bem como em publicações futuras, sob a forma de artigo científico. Asseguramos que os dados coletados nesta instituição serão utilizados tão somente para a realização deste estudo e mantidos em sigilo absoluto, conforme determina o item III.2 "I" da Resolução do Conselho Nacional de Saúde (CNS/MS) nº 466, de 12 de dezembro de 2012.

Na certeza de contarmos com a colaboração e empenho desta Secretaria, agradecemos antecipadamente a atenção, ficando à disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários.

  
**MÁRCIA FARAUM DOS SANTOS**  
Pesquisadora responsável  
RG 9.9962.945-2 SSP/PR

Eu, **Ailton José Morelli**, Secretário Municipal de Assistência Social de Maringá-PR

**Concordo com a solicitação**

**Não concordo com a solicitação**

Assinatura: 

Local/ Data: 17.07.20

Ailton José Morelli  
Secretário Municipal de Assistência  
Social e Cidadania - SASC  
Inat. nº: 24.175

## APÊNDICE B – TCLE aplicado via Plataforma do Google Formulários

**DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA AO MODO DE OFERTA DO BENEFÍCIO EVENTUAL CARTÃO ALIMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ-PR: TENSIONAMENTOS PARA CONFIGURÁ-LO NO ÂMBITO DO DIREITO DE PROTEÇÃO SOCIAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Pesquisa destinada aos trabalhadores dos CRAS de Maringá-PR que atuam na avaliação para liberação do benefício eventual na forma de cartão alimentação.

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - Você está convidado(a) a participar da pesquisa “Da orientação normativa ao modo de oferta do benefício eventual cartão alimentação no município de Maringá-PR: tensionamentos para configurá-lo no âmbito do direito de proteção social da Política de Assistência Social”. Esta pesquisa está sendo realizada pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, nível Mestrado, na linha de pesquisa em Gestão de Política Social, da Universidade Estadual de Londrina-UEL, realizada por Márcia Faraum dos Santos, sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dra. Sandra Maria Almeida Cordeiro. Sua participação é muito importante e, se você aceitar a participar da pesquisa, os procedimentos envolvidos em sua participação se referem a responder este formulário sobre o tema indicado e, somente se houver necessidade, receber e responder contato pessoal por meio remoto para maiores esclarecimentos. O possível benefício decorrente da participação na pesquisa é agregar elementos à discussão sobre a oferta da assistência social no município de Maringá-PR. Sua participação na pesquisa é totalmente voluntária, ou seja, não é obrigatória. Caso você decida não participar, ou ainda, desistir de participar e retirar seu consentimento, não haverá nenhum ônus ou prejuízo à sua pessoa. Não está previsto nenhum tipo de pagamento pela sua participação na pesquisa e você não terá nenhum custo com respeito aos procedimentos envolvidos. Esclarecemos, também, que suas informações serão utilizadas somente para os fins desta pesquisa e publicações que dela derivarem; serão tratadas com o mais absoluto sigilo e confidencialidade, de modo a preservar a sua identidade. Havendo necessidade de complementar o questionário, neste termo, você também autoriza que os procedimentos sejam feitos por meio de mensagem de texto, *e-mail*, gravação de voz e/ou vídeo, sendo que o referido material será destruído após a defesa do trabalho resultante da pesquisa. Caso você tenha dúvidas, poderá entrar em contato com a pesquisadora responsável, Márcia Faraum dos Santos, pelo *e-mail* *marcia\_farsan@hotmail.com* e/ou telefone 44 99972-4543 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*. Diante do exposto, você declara estar devidamente esclarecido sobre os procedimentos desta pesquisa e concorda em participar voluntariamente dela?

( ) Sim, declaro estar devidamente esclarecido sobre os procedimentos desta pesquisa e concordo em participar voluntariamente dela.

## APÊNDICE C – Roteiro de questões

1. Informe seu nome completo:
2. Qual seu nível de escolaridade?
  - ( ) Ensino médio
  - ( ) Ensino Superior incompleto
  - ( ) Ensino Superior completo
  - ( ) Especialização
  - ( ) Mestrado
  - ( ) Doutorado
3. Qual seu gênero?
4. Qual sua profissão?
5. Qual seu cargo/função atualmente?
6. Há quanto tempo atua na Política de Assistência Social (de modo geral)?
  - ( ) Menos de 1 ano
  - ( ) Entre 1 a 5 anos
  - ( ) Entre 6 a 10 anos
  - ( ) Entre 11 a 20 anos
  - ( ) Acima de 21 anos
7. Em que ano você entrou em exercício no serviço público da Prefeitura Municipal de Maringá-PR?
8. Há quanto tempo você atua em CRAS vinculado à Prefeitura Municipal de Maringá-PR?
  - ( ) Menos de 1 ano
  - ( ) Entre 1 a 5 anos
  - ( ) Entre 6 a 10 anos
  - ( ) Mais de 11 anos
9. Em qual CRAS você trabalha atualmente?
  - ( ) CRAS Alvorada
  - ( ) CRAS Itaipu
  - ( ) CRAS Branca Vieira
  - ( ) CRAS Mandacaru
  - ( ) CRAS Morangueira
  - ( ) CRAS Ney Braga
  - ( ) CRAS Santa Clara
  - ( ) CRAS Santa Felicidade
  - ( ) CRAS Requião
  - ( ) CRAS Iguatemi
  - ( ) Unidade Floriano
  - ( ) Unidade São Judas Tadeu
10. Há quanto tempo você realiza a avaliação para liberação do benefício eventual na forma de cartão alimentação na Prefeitura Municipal de Maringá-PR?

- Desde a transição de cesta básica para cartão alimentação (2015)
- A partir de 2016
- A partir de 2019
- A partir de 2020
- A partir de 2021

11. Você considera que o cartão alimentação, em Maringá-PR, é ofertado de forma que garanta qualidade e prontidão de respostas aos usuários?

- Sempre
- Quase sempre
- Raramente
- Nunca

12. Comente sua resposta anterior.

13. Você considera que o cartão alimentação, em Maringá-PR, é oferecido de forma integrada a outras provisões da POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL?

- Sempre
- Quase sempre
- Raramente
- Nunca

14. Comente sua resposta anterior.

15. Você considera que o cartão alimentação, em Maringá-PR, é oferecido de forma integrada a provisões de outras POLÍTICAS PÚBLICAS?

- Sempre
- Quase sempre
- Raramente
- Nunca

16. Comente sua resposta anterior.

17. Em Maringá-PR, após introduzidas as legislações de benefícios eventuais do COMAS, o(a) usuário(a), no acesso ao benefício eventual, esteve e está livre de constrangimentos?

- Sim
- Não
- Parcialmente

18. Comente sua resposta anterior.

19. Você acredita que rompemos com o legado que marca benefícios eventuais como oferta de provisões ou mesmo de doações isoladas da Política de assistência social? Comente.

20. Você considera que o entendimento do(a) usuário(a) no acesso ao cartão alimentação é na perspectiva do direito? Comente.

21. Se você atua na gestão do cartão alimentação desde antes da publicação da Resolução do COMAS n.º 19/2016, responda: você considera que houve avanços reais e significativos na operacionalização deste benefício? Comente.

22. Com a passagem da Resolução de Benefícios Eventuais do Comas n.º 19/2016 para a nova edição de 2019, você considera que houve mudanças reais e significativas na operacionalização do benefício eventual na forma de cartão alimentação? Comente.

23. As Resoluções de Benefícios Eventuais do COMAS (primeiro, a de n.º 19/2016 e, atualmente, a de n.º 23/2019) deram/dão elementos normativos suficientes para operacionalizar o cartão alimentação? Comente.

24. Você considera que a conjuntura política, econômica e social, nas esferas federal, estadual e municipal, influenciam na operacionalização do cartão alimentação na perspectiva do direito? Comente.

25. Você considera que este período pandêmico tem influenciado na operacionalização do cartão alimentação na perspectiva do direito? Comente.

26. Você considera que o cartão alimentação, no município de Maringá-PR, alcança as seguranças sociais afiançadas pela Política de Assistência Social (principalmente, quanto às de renda, de acolhida, de desenvolvimento da autonomia e de apoio e auxílio)?

27. A respeito da divulgação do benefício eventual na forma de cartão alimentação no município de Maringá-PR, você considera que ela é realizada de forma ampla e de acordo com a Resolução de Benefícios Eventuais do COMAS? Comente.

28. Discorra sobre possíveis tensionamentos que dificultam tratar o cartão alimentação no âmbito do direito de Proteção Social da Política de Assistência Social no Município de Maringá-PR.