

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

**THAÍS GASPAR MENDES DA SILVA**

**CONCEPÇÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS ASSISTENTES  
SOCIAIS: que proteção social estamos falando na política de  
assistência social?**

FRANCA

2020

**THAÍS GASPAS MENDES DA SILVA**

**CONCEPÇÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS ASSISTENTES  
SOCIAIS: que proteção social estamos falando na política de  
assistência social?**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP, como requisito parcial para obtenção do Título de Doutora em Serviço Social. Área de Concentração: Trabalho e Sociedade. Linha de pesquisa: Serviço Social: Mundo do Trabalho.

Orientadora: Profa. Dra. Neide Aparecida de Souza Lehfeld.

S586c Silva, Thaís Gaspar Mendes da  
Concepções de proteção social dos assistentes sociais : que  
proteção social estamos falando na política de assistência  
social? / Thaís Gaspar Mendes da Silva. -- Franca, 2020  
245 p.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp),  
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca  
Orientadora: Neide Aparecida de Souza Lehfeld

1. Proteção Social. 2. Matrizes e correntes teóricas. 3.  
Serviço Social. 4. Assistente Social. 5. Assistência Social. I.  
Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da  
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

## **THAÍS GASPAS MENDES DA SILVA**

### **CONCEPÇÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS ASSISTENTES SOCIAIS: que proteção social estamos falando na política de assistência social?**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Serviço Social. Área de Concentração: Trabalho e Sociedade. Linha de pesquisa: Serviço Social: Mundo do Trabalho.

#### **BANCA EXAMINADORA**

**Presidente:** \_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Neide Aparecida de Souza Lehfeld (UNESP-Franca/SP)

**1º Examinador:** \_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Andréia Aparecida Reis de C. Liporoni (UNESP-Franca/SP)

**2º Examinador:** \_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Fernanda de Oliveira Sarreta (UNESP-Franca/SP)

**3º Examinador:** \_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Elizabeth Regina Negri Barbosa (UNAERP- Ribeirão Preto)

**4º Examinador:** \_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Eliane Vecchi Pereira (UNAERP- Ribeirão Preto)

Franca, 05 de março de 2020.

Dedico este trabalho a minha família,  
com todo meu amor!

## AGRADECIMENTOS

Escrever uma tese não é fácil, mas a materialização dela mostra que não é impossível. A escrita normalmente é solitária e individual, mas comigo foi diferente, principalmente no último ano quando o Pedro entrou em nossas vidas e corações. Entre os livros, artigos, computador e textos também se via e ouvia choros, sorrisos, gargalhadas, abraços e milhares de vezes, Laura pronunciando a palavra “mamãe”. Concluir essa jornada acadêmica e me dedicar a maternagem foi um desafio, mas possível, dado o apoio, carinho, proteção e principalmente ao AMOR.

Meus agradecimentos nesse momento se direcionam de modo especial aos meus filhos e ao meu marido que estiveram muito próximos a mim durante esta caminhada e que, mesmo perante a minha ausência e minhas fragilidades, ainda pude abrigá-los e também ter morada em seus corações.

Com muito amor, agradeço a Laura (minha pequena) e ao Pedro (meu bebê), parte primordial dessa caminhada, que me deram forças para continuar demonstrando o verdadeiro sentido de lutar. Por vocês me esforço todos os dias para ser melhor.

Do mesmo modo, agradeço a meu esposo Evaldo, pelo amor expresso em paciência, carinho e muito companheirismo. Você e nossos filhos confirmam diariamente a veracidade da afirmação de Tom Jobim de que “Fundamental é mesmo o amor. É impossível ser feliz sozinho”. Faltam-me palavras para agradecer a paciência em meus momentos de cansaço e de ausência mesmo na proximidade. Vocês reabastecem meu coração de alegria e amor.

Aos meus pais, Jorge e Rosa, que muitas vezes se doaram e renunciaram aos seus sonhos, para que eu pudesse realizar os meus. Quero dizer que essa conquista não é só minha, mas nossa. Tudo que consegui só foi possível graças ao amor, apoio e dedicação de vocês por mim e agora por meus filhos, de modo especial, nas minhas ausências, durante a trajetória do doutorado, pelos cuidados com a Laura. Obstáculos foram ultrapassados e outros que vivenciamos nesse momento ainda serão superados. Nosso saldo nessa vida é muito positivo, vitórias foram conquistadas e alegrias compartilhadas.

A minha irmã Tháira, pela amizade, carinho e companheirismo de sempre. Por torcer pelas minhas conquistas, pelo apoio e incentivo e por ter me presenteado,

ao longo do doutorado, com novos laços de amor: meus lindos sobrinhos Vicente e Clarice. A esses pequenos, todo meu amor!

Gratidão à minha orientadora, professora Neide, por ter confiado e acreditado na realização desta pesquisa. Agradeço a oportunidade de conhecê-la, a convivência, a troca de conhecimentos, diálogo, paciência e disponibilidade. Compreensão é a palavra que a define. Muito obrigada por tudo!

Agradeço a todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UNESP de Franca, que compartilharam conosco seus conhecimentos e contribuíram, cada qual a sua maneira para com as reflexões do nosso objeto de estudo. Ao professor Marcelo Gallo, pela receptividade e acolhida no estágio em docência e pelas relevantes contribuições para com esta tese.

Aos professores que aceitaram o convite para compor a banca examinadora e aqueles que compuseram a banca de qualificação, obrigada pelos aportes que deram forma a essa tese. É um privilégio tê-los por aqui!

Agradeço as queridas amigas do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UNESP de Franca – SP, Fabrícia, Joice, Anabella, Bruna, Cristiane, Cleusimar, Valéria, Lucélia e Érika. Vocês estarão para sempre em meu coração. Meu muito obrigada por todos os momentos compartilhados, sejam eles de felicidade, angústia e ou de superação! Na distância do meu lar, encontrei entre vocês carinho, generosidade e acolhida.

As colegas de Presidente Prudente (Hellen, Adriana, Lilian e Paula) e de Maringá (Priscila) que se inscreveram em disciplinas do doutorado como alunas especiais e embarcaram comigo rumo a Franca. A companhia de vocês tornou a caminhada menos pesada e muito mais prazerosa.

Agradeço à minha amiga e irmã de coração, Priscila, minha grande parceira de vida, estudos, reflexões e trabalho. Em grande parte do meu doutoramento estivemos, por diversas circunstâncias da vida, distantes fisicamente, mas isso não a impediu de se fazer presente de outras maneiras, sempre com um conselho amigo e uma palavra de ânimo e encorajamento.

À Maria Inez, sou grata pelas preces, apoio e hospitalidade. Neste último ano gratidão imensa é pelo cuidado comigo e com o Pedro (ainda em meu ventre), pela amizade, parceria e preocupação com os trajetos que realizei para realização da

pesquisa de campo. Na maioria das vezes, aguardava meu retorno em seu apartamento com uma deliciosa refeição à mesa.

Agradeço à direção da Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR), e aos demais representantes das instâncias envolvidas no processo da concessão dos três anos da minha licença integral para qualificação docente: à coordenação do colegiado de curso de Serviço Social, à direção do Centro de Área das Ciências Sociais Aplicadas e à direção do campus de Paranavaí - Paraná.

De modo muito especial, agradeço às colegas professoras do colegiado de Serviço Social da UNESPAR, companheiras de lutas, que, mesmo diante das inúmeras adversidades que configuram nosso contexto de trabalho, sustentaram por três anos minha ausência. Sem palavras para agradecê-las. A licença foi sem dúvida, condição objetiva para a concretização dessa jornada.

Às técnicas do Escritório Regional de Paranavaí, Vera, Janaina e Elizabete, e à direção da instituição, que em 2017 se dispuseram a contribuir com a pesquisa, agradeço pela abertura de espaço para diálogo com os municípios e pela mediação no envio e recebimento das 29 autorizações institucionais. Do mesmo modo, a todos os gestores dos municípios da microrregião de Paranavaí - Paraná que confiaram e autorizaram a pesquisa.

Um agradecimento especial destino aos sujeitos da pesquisa, as assistentes sociais dos municípios da microrregião de Paranavaí - Paraná, que me receberam com muita abertura e compartilharam comigo suas reflexões, angústias e histórias de superações frente ao cotidiano de trabalho na política de assistência social.

Por fim, mas não menos importante, um afetuoso agradecimento a tantas outras pessoas aqui não nomeadas, mas que tiveram sua parcela de contribuição para com esta tese. Muito obrigada.

Ao término dessa caminhada, sobra-me cansaço, mas não me faltam coragem, afeto, apoio e principalmente AMOR!



SILVA, Thaís Gaspar Mendes da. **Concepções de proteção social dos assistentes sociais: que proteção social estamos falando na política de assistência social?** 2020. 245 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2020.

## RESUMO

O objetivo da presente tese foi identificar as concepções de proteção social dos assistentes sociais, trabalhadores da política de assistência social da microrregião de Paranavaí - Paraná, seus fundamentos e ou aproximações a matrizes e correntes teóricas da proteção social capitalista. O estudo apoiou-se na hipótese de que não existe apenas uma única matriz teórica que fundamenta a concepção de proteção social entre esses assistentes sociais; e que suas diferentes concepções revelam a adoção (consciente ou não) de fundamentos teóricos da proteção social capitalista que se manifestam a partir da defesa de características universais ou focalizadas, de diferentes instâncias (Estado, mercado e sociedade civil), envolvidas na provisão e na gestão, na indicação da primazia de responsabilidade pela oferta de proteção social, na garantia de direitos ou não, na proteção de fato ou punição, dentre outros elementos contraditórios; e ainda que essas concepções de proteção social, a partir de seus fundamentos, estão relacionadas à formação profissional em Serviço Social, à formação continuada e às condições e relações nas quais esses trabalhadores se inserem na política de assistência social, em tempos de crise do capital e de contrarreforma do Estado; situações que atingem e precarizam as políticas sociais, a educação superior e o mundo do trabalho. A pesquisa, de natureza qualitativa, foi realizada por meio de pesquisa documental e de campo; e contemplou um universo de 94 assistentes sociais, cujas filiações institucionais estão vinculadas a gestões municipais da política de assistência social de 29 municípios, da microrregião de Paranavaí – Paraná. A pesquisa documental consistiu no levantamento de dados do Censo SUAS, com vistas a mapear dois grupos de informações referentes à gestão e à organização da assistência social nos municípios do universo da pesquisa: Gestão do SUAS e Gestão do Trabalho. A pesquisa de campo contou com a participação de 13 assistentes sociais de 08 municípios, definidos previamente pela amostra que se utilizou de vertentes, quantitativas (para definir os municípios) e qualitativas (para definir os sujeitos). Como procedimentos metodológicos da pesquisa de campo, houve, por meio de um formulário, coleta de dados referentes aos elementos da formação e do trabalho profissional; e entrevistas junto aos assistentes sociais, a partir de um conjunto de questões, elaboradas tendo por parâmetro as unidades analíticas: tipo de proteção: residual, focalizada e universal; principais instâncias envolvidas na oferta de proteção social; e status da proteção social: direito e mérito. Os resultados foram analisados à luz do materialismo histórico-dialético, apoiado na metodologia análise de conteúdo. À guisa de conclusão, restou validada a hipótese inicial: as concepções de proteção social dos assistentes sociais, trabalhadores da assistência social, não são fundamentadas por uma única matriz teórica, pois as diferentes concepções são resultantes da adoção de múltiplas escolas e respectivas correntes que as fundamentam e de elementos da formação e do trabalho profissional.

**Palavras-chave:** Proteção social. Correntes teóricas e ideológicas. Serviço Social. Política de assistência social.

SILVA, Thaís Gaspar Mendes da. **Conceptions of social protection of social assistants: what social protection are we talking about in social assistance policy?** 2020. 245 p. Thesis (PHD in Social Service) – School of Humanities and Social Sciences, São Paulo State University “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2020.

## ABSTRACT

The objective of this thesis was to identify the social protection conceptions of social assistants, workers of the social assistance policy of the micro region of Paranavaí - Paraná, their foundations and or approaches to matrices and theoretical currents of capitalist social protection. The study was based on the hypothesis that there is not only a single theoretical matrix that underlies the concept of social protection among these social assistants; and that their different conceptions reveal the adoption (conscious or not) of theoretical bases of capitalist social protection that manifest themselves through the defense of universal or focused characteristics, of different instances (State, market and civil society), involved in the provision and management, in indicating the primacy of responsibility for offering social protection, in guaranteeing rights or not, in the protection of fact or punishment, among other contradictory elements; and even though these conceptions of social protection, from their foundations, are related to professional training in Social Service, to continuing education and to the conditions and relationships in which these workers are inserted in the social assistance policy, in times of capital crisis and counter-reform of the State; situations that affect and precarious social policies, higher education and the world of work. The qualitative research was carried out through documentary and field research; and contemplated a universe of 94 social assistants, whose institutional affiliations are linked to municipal administrations of the social assistance policy of 29 municipalities, in the micro region of Paranavaí - Paraná. The documentary research consisted of collecting data from the SUAS Census, in order to map two groups of information related to the management and organization of social assistance in the municipalities of the research universe: SUAS Management and Labor Management. The field research involved the participation of 13 social assistants from 08 municipalities, previously defined by the sample that used strands, quantitative (to define the municipalities) and qualitative (to define the subjects). As methodological procedures for field research, there was, through a form, data collection related to the elements of training and professional work; and interviews with social workers, based on a set of questions, elaborated using the analytical units as parameter: type of protection: residual, focused and universal; main instances involved in offering social protection; and social protection status: right and merit. The results were analyzed in the light of historical-dialectical materialism, supported by the content analysis methodology. As a conclusion, the initial hypothesis was validated: the social protection conceptions of social assistants, social assistance workers, are not based on a single theoretical matrix, because the different conceptions are the result of the adoption of multiple schools and respective currents that substantiate and elements of training and professional work.

**Keywords:** Social protection. Theoretical and ideological currents. Social Service. Social assistance policy.

SILVA, Thaís Gaspar Mendes da. **Las concepciones de los trabajadores sociales sobre la protección social: ¿de qué protección social estamos hablando en la política de asistencia social?** 2020. 245 p. Tesis (Doctorado en Servicio Social) - Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, Universidad Estado São Paulo “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2020.

## RESUMEN

El objetivo de esta tesis fue identificar las concepciones de protección social de los trabajadores sociales, trabajadores de la política de asistencia social de la micro región de Paranaíba - Paraná, sus fundamentos y / o enfoques de matrices y corrientes teóricas de la protección social capitalista. El estudio se basó en la hipótesis de que no existe una sola matriz teórica que subyace al concepto de protección social entre estos trabajadores sociales; y que sus diferentes concepciones revelan la adopción (consciente o no) de fundamentos teóricos de la protección social capitalista que se manifiestan a través de la defensa de características universales o focalizadas, de diferentes instancias (Estado, mercado y sociedad civil), involucradas en la provisión y gestión, al indicar la primacía de la responsabilidad de ofrecer protección social, al garantizar derechos o no, en la protección de hechos o castigos, entre otros elementos contradictorios; y aunque estas concepciones de protección social, desde sus fundamentos, están relacionadas con la formación profesional en Trabajo Social, con la educación continua y con las condiciones y relaciones en las que estos trabajadores se insertan en la política de asistencia social, en tiempos de crisis de capital y contrarreforma del Estado; situaciones que afectan las políticas sociales precarias, la educación superior y el mundo laboral. La investigación cualitativa se realizó a través de la investigación documental y de campo; y contempló un universo de 94 trabajadores sociales, cuyas afiliaciones institucionales están vinculadas a las administraciones municipales de la política de asistencia social de 29 municipios, en la micro región de Paranaíba - Paraná. La investigación documental consistió en recopilar datos del Censo SUAS, con el fin de mapear dos grupos de información relacionados con la gestión y organización de la asistencia social en los municipios del universo de investigación: Gestión SUAS y Gestión Laboral. La investigación de campo involucró la participación de 13 trabajadores sociales de 08 municipios, previamente definidos por la muestra que utilizó hilos, cuantitativos (para definir los municipios) y cualitativos (para definir los sujetos). Como procedimientos metodológicos para la investigación de campo, hubo, a través de un formulario, la recopilación de datos relacionados con los elementos de capacitación y trabajo profesional; y entrevistas con trabajadores sociales, basadas en un conjunto de preguntas, elaboradas utilizando las unidades analíticas como parámetro: tipo de protección: residual, focalizada y universal; principales instancias involucradas en ofrecer protección social; y estado de protección social: derecho y mérito. Los resultados se analizaron a la luz del materialismo histórico-dialéctico, con el apoyo de la metodología de análisis de contenido. Como conclusión, la hipótesis inicial fue validada: las concepciones de protección social de los trabajadores sociales, trabajadores de asistencia social, no se basan en una matriz teórica única, porque las diferentes concepciones son el resultado de la adopción de múltiples escuelas y las corrientes respectivas. sustancia y elementos de formación y trabajo profesional.

**Palabras clave:** Protección social. Corrientes teóricas e ideológicas. Servicio social. Política de asistencia social.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b>	Mapa do estado do Paraná, com destaque para a microrregião de Paranaíba .....	38
<b>Figura 2</b>	Mapa da microrregião de Paranaíba - Paraná.....	39
<b>Figura 3</b>	Matrizes teóricas e ideológicas de proteção social .....	66

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b>	Dados gerais dos municípios da microrregião de Paranavaí - Paraná... 40
<b>Quadro 2</b>	Percentual (%) da população beneficiada pelo PBF dos municípios da microrregião de Paranavaí - Paraná ..... 46
<b>Quadro 3</b>	Municípios da microrregião de Paranavaí - Paraná selecionados para pesquisa de campo ..... 47
<b>Quadro 4</b>	Quadro comparativo das correntes teóricas e ideológicas de proteção social da Matriz Residual..... 71
<b>Quadro 5</b>	Quadro comparativo das correntes teóricas e ideológicas de proteção social da Matriz Social-democrata..... 75
<b>Quadro 6</b>	Quadro comparativo das correntes teóricas e ideológicas de proteção social da Matriz Socialista ..... 77
<b>Quadro 7</b>	Elementos que contribuíram para a formação da concepção de proteção das assistentes sociais da microrregião de Paranavaí - Paraná..... 145
<b>Quadro 8</b>	Ano de formação e tipologia da instituição de ensino de graduação das assistentes sociais pesquisadas da microrregião de Paranavaí - Paraná ..... 153
<b>Quadro 9</b>	Áreas temáticas dos cursos de pós-graduação <i>lato sensu</i> realizados pelas assistentes sociais pesquisadas da microrregião de Paranavaí – Paraná ..... 157
<b>Quadro 10</b>	Ações de proteção social na assistência social pelos relatos das assistentes sociais da microrregião de Paranavaí - Paraná..... 175
<b>Quadro 11</b>	Público das ações da proteção social de assistência social pelos relatos das assistentes sociais da microrregião de Paranavaí - Paraná..... 177
<b>Quadro 12</b>	Disponibilidade de equipamentos para realização do trabalho na política de assistência social na perspectiva das assistentes sociais da microrregião de Paranavaí - Paraná ..... 185
<b>Quadro 13</b>	Materiais usualmente consultados pelas assistentes sociais da microrregião de Paranavaí - Paraná para fundamentação do trabalho profissional na assistência social ..... 187
<b>Quadro 14</b>	Unidade analítica: tipo de proteção social..... 191
<b>Quadro 15</b>	Unidade analítica: principais instâncias envolvidas na oferta de proteção social ..... 195

<b>Quadro 16</b> Unidade analítica: status de direito .....	203
---	-----

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	Assistentes sociais, trabalhadores da assistência social dos municípios da microrregião de Paranavaí - Paraná .....	42
<b>Tabela 2</b>	Grupos de municípios por porte populacional e número de assistentes sociais do SUAS da microrregião de Paranavaí - Paraná.....	44
<b>Tabela 3</b>	Municípios da pesquisa de campo e respectivas quantidades de assistentes sociais: parâmetro Censo SUAS (BRASIL, 2017) e pesquisa de campo (2019) .....	48
<b>Tabela 4</b>	Existência e ano da última atualização da lei municipal de regulamentação do SUAS dos 29 municípios da microrregião de Paranavaí - Paraná ..	113
<b>Tabela 5</b>	Estrutura administrativa do órgão gestor da política de assistência social dos 29 municípios da microrregião de Paranavaí - Paraná.....	114
<b>Tabela 6</b>	Subdivisões administrativas de PSB e PSE dos municípios da microrregião de Paranavaí - Paraná .....	118
<b>Tabela 7</b>	Total de trabalhadores da política de assistência social dos municípios da microrregião de Paranavaí - Paraná .....	122
<b>Tabela 8</b>	Quantidade de trabalhadores da política de assistência social na microrregião de Paranavaí - Paraná por vínculo e escolaridade.....	126
<b>Tabela 9</b>	Quantidade de trabalhadores da assistência social por profissão de nível superior dos municípios da microrregião de Paranavaí - Paraná.....	127
<b>Tabela 10</b>	Existência do Plano Municipal de Capacitação e Educação Permanente nos municípios da microrregião de Paranavaí - Paraná.....	128

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b>	Perfil etário das assistentes sociais pesquisadas dos municípios da microrregião de Paranaíba – Paraná.....	138
<b>Gráfico 2</b>	Modalidades de contratação das assistentes sociais pesquisadas dos municípios da microrregião de Paranaíba - Paraná .....	162
<b>Gráfico 3</b>	Locais de trabalho das assistentes sociais pesquisadas da microrregião de Paranaíba - Paraná .....	166
<b>Gráfico 4</b>	Tempo de exercício como assistente social das profissionais pesquisadas da microrregião de Paranaíba - Paraná .....	168
<b>Gráfico 5</b>	Tempo de exercício profissional na política de assistência social das assistentes sociais pesquisadas da microrregião de Paranaíba - Paraná .....	169
<b>Gráfico 6</b>	Tempo de exercício profissional no município das assistentes sociais pesquisadas da microrregião de Paranaíba - Paraná .....	170
<b>Gráfico 7</b>	Disponibilidade de tempo para estudos e reflexões no cotidiano de trabalho, na perspectiva das assistentes sociais da microrregião de Paranaíba - Paraná .....	183



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABESS	Associação Brasileira de Ensino de Serviço Social
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPS	Caixas de Aposentadoria e Pensões
CBAS	Congresso Brasileiro de assistentes sociais
CENSO SUAS	Censo do Sistema Único de Assistência Social
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CF	Constituição Federal
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CONEP	Conselho Nacional de Ética em Pesquisa
COPEL	Companhia Paranaense de Energia
CRAS	Conselhos Regionais de Assistentes Sociais
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS	Conselhos Regionais de Serviço
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DIESSE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DCs	Diretrizes Curriculares
EAD	Educação a Distância
ENESSO	Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social
ER	Escritório Regional
FAFIPA	Faculdade Estadual de Educação Ciências e Letras de Paranaíba
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FUNABEM	Fundação do Bem-Estar do Menor

IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INAN	Instituto Nacional de Alimentação
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério de Educação e Cultura
MS	Ministério da Saúde
NOB	Norma Operacional Básica
NOB/RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
ONGs	Organizações Não-Governamentais
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCS	Programa Comunidade Solidária
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIS	Programa de Integração Social
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMEP	Plano Municipal de Capacitação e Educação Permanente
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNEP	Política Nacional de Educação Permanente
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROER	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
RI	Relatório de Informações Sociais
RJU	Regime Jurídico Único Estatutário
SANEPAR	Companhia de Saneamento do Paraná

SEDS	Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social
SEJUF	Secretaria da Justiça, Família e Trabalho
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESI	Serviço Social da Indústria
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNESPAR	Universidade Estadual do Paraná
VIS DATA	Visualizador de Dados Sociais

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>21</b>
<b>CAPÍTULO 1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA .....</b>	<b>30</b>
<b>1.1 Percurso metodológico da pesquisa .....</b>	<b>30</b>
<b>1.2 Delimitação do campo empírico da pesquisa .....</b>	<b>37</b>
<b>CAPÍTULO 2 CONFIGURAÇÕES HISTÓRICAS E TEÓRICAS DA PROTEÇÃO SOCIAL CAPITALISTA.....</b>	<b>51</b>
<b>2.1 Da proteção social como prática vinculada à sociabilidade cotidiana e à proteção social capitalista .....</b>	<b>52</b>
<b>2.2 A constituição de sistemas públicos de proteção social e as principais matrizes teóricas e ideológicas de proteção social capitalista .....</b>	<b>54</b>
2.2.1 Os modelos públicos de proteção social e as fases históricas.....	56
2.2.2 Os modelos públicos de proteção social e as matrizes teóricas e ideológicas.	62
2.2.3 Os modelos de proteção social e suas características.....	77
<b>CAPÍTULO 3 A PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....</b>	<b>83</b>
<b>3.1 Formação social brasileira e aproximações à proteção social no Brasil ..</b>	<b>84</b>
<b>3.2 Rumos da proteção social no Brasil: dos primeiros atos à sua configuração nos moldes da Constituição Federal de 1988 .....</b>	<b>88</b>
<b>3.3 A política de assistência social no sistema de proteção social brasileiro e aproximações aos municípios do universo da pesquisa.....</b>	<b>101</b>
<b>CAPÍTULO 4 ASSISTENTE SOCIAL E TRABALHADOR DO SUAS: QUE PROTEÇÃO SOCIAL ESTAMOS FALANDO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL? .....</b>	<b>130</b>
<b>4.1 Serviço Social no Brasil: direção teórica e política do projeto profissional e suas expressões no debate da proteção social.....</b>	<b>131</b>
<b>4.2 Formação profissional em Serviço Social: enlaces entre formação dos assistentes sociais da microrregião de Paranavaí - Paraná e as concepções de proteção social .....</b>	<b>141</b>

4.3	O trabalho do assistente social no SUAS: expressões do trabalho na microrregião de Paranavaí - Paraná e as concepções de proteção social .....	158
4.4	Concepções de proteção social dos assistentes sociais, trabalhadores do SUAS da microrregião de Paranavaí - Paraná: que proteção social estamos falando? .....	189
	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	206
	REFERÊNCIAS.....	213
<b>APÊNDICES</b>		
	APÊNDICE A Instrumental da pesquisa de campo: Formulário: Identificação, Formação e Trabalho profissional.....	229
	APÊNDICE B Instrumental da Pesquisa de campo: Roteiro de Entrevista Semiestruturado.....	231
	APÊNDICE C Termo de Consentimento Livre e Esclarecido .....	232
	APÊNDICE D Instrumental para seleção dos sujeitos de pesquisa dos municípios que possuem mais de dois assistentes sociais, trabalhadores do SUAS .....	233
<b>ANEXOS</b>		
ANEXO A	Parecer consubstanciado do Comitê de Ética em Pesquisa da UNESP/FRANCA.....	235
ANEXO B	Declaração institucional de autorização para realização da pesquisa: Município de Alto Paraná.....	238
ANEXO C	Declaração institucional de autorização para realização da pesquisa: Município de Amaporã.....	239
ANEXO D	Declaração institucional de autorização para realização da pesquisa: Município de Loanda.....	240
ANEXO E	Declaração institucional de autorização para realização da pesquisa: Município de Nova Aliança do Ivaí.....	241
ANEXO F	Declaração institucional de autorização para realização da pesquisa: Município de Paraíso do Norte .....	242

<b>ANEXO G</b>	<b>Declaração institucional de autorização para realização da pesquisa: Município de Planaltina do Paraná .....</b>	<b>243</b>
<b>ANEXO H</b>	<b>Declaração institucional de autorização para realização da pesquisa: Município de Paranaíba.....</b>	<b>244</b>
<b>ANEXO I</b>	<b>Declaração institucional de autorização para realização da pesquisa: Município de Santa Isabel do Ivaí .....</b>	<b>245</b>

## INTRODUÇÃO

O ato de pesquisar nasce dos questionamentos acerca de uma dada realidade na qual normalmente se insere o pesquisador. Com a construção desta tese não foi diferente, o que valida uma afirmação muito debatida nas aulas do programa de pós-graduação: não escolhemos o objeto, mas é ele que nos escolhe, e nós nos encontramos no objeto.

As reflexões tecidas, nestas páginas, são frutos de nossas inquietações, advindas do cotidiano de trabalho como assistente social da política de assistência social, de 2005 a 2010; da dedicação aos estudos desenvolvidos no Programa de Pós-Graduação - Mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL), de 2010 a 2012; e do exercício da carreira docente na Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR), campus Paranavaí, de 2012 aos dias atuais, onde desenvolvemos pesquisas acerca do trabalho do assistente social na política de assistência social.

É sabido e consensual que a proteção social ocupa um lugar de destaque na política de assistência social, principalmente após o seu reordenamento institucional em 2004, a partir de quando avança para a definição do escopo de atuação, do direcionamento do público alvo e de seguranças afiançadas, enquanto integrantes do sistema de seguridade social. Desde então, todas as normativas e legislações mais recentes definem a proteção social como objetivo da assistência social, configurando-a como central na organização da política.

Na proximidade com essa política social, enquanto campo de trabalho e de estudos, observamos a recorrência, a rotinização e a ambiguidade de significados dados à proteção social pelos profissionais, trabalhadores da assistência social, dentre os quais, o assistente social. Entendemos que muitos conteúdos, que passam a ocupar um lugar de destaque na assistência social, precisam ser debatidos e explorados no campo teórico, como por exemplo a proteção social, visto que as diferentes concepções, presentes na literatura e nos processos reflexivos dos profissionais, expressam seus fundamentos e ou aproximações a matrizes e correntes teóricas explicativas de proteção social no âmbito do sistema capitalista. É por isso que ela é concebida e objetivada sob diferentes perspectivas, podendo “[...] ser focalizada ou universal; comprometida com os direitos de cidadania ou com os méritos exigidos pela competitividade econômica; atender necessidades humanas ou as do

capital; proteger de fato ou punir; e ser, simultaneamente, positiva ou negativa” (PEREIRA, 2013, p. 23).

Existem muitas formas de definir e conceituar a proteção social. O termo apresenta muitas contradições e é explicado a partir de diferentes significados. A impressão que se tem é “[...] que existem tantas definições de proteção social quanto são os autores que falam ou escrevem sobre” (PEREIRA, 2013, p. 32). Prevalece, a respeito da expressão, um “caos” conceitual, visto que, na sociedade capitalista, a proteção social possui natureza complexa e contraditória.

[...] o referido termo possui várias denominações, que lhes são sinônimas; sem falar que ele se sobrepõe, quando não se identifica, com outros termos mais precisos teoricamente os quais, no geral, possuem vínculos institucionais comuns e perseguem os mesmos objetivos, tais como: seguridade social, bem-estar social, política social [...] (PEREIRA, 2013, p. 32).

Uma das características do referencial bibliográfico acerca do tema é a presença de enfoques discordantes e, onde quer que ela tenha sido realizada, foi “[...] alvo de interesses divergentes entre seus estudiosos, executores e destinatários” (PEREIRA, 2013, p. 24). A proteção social sempre foi influenciada por teorias e ideologias conflitantes e não apenas assumiu configurações dissonantes como também adquiriu distintos significados, de acordo com o movimento da sociedade ou da conjuntura ou, ainda, da corrente teórica e ideológica sob a qual se instituiu.

Tais motivos despertaram o interesse pelo tema e pela formulação da questão central que moveu este estudo: Que proteção social estamos (assistentes sociais) falando na assistência social?

Esta indagação, suscitou as seguintes problematizações que nortearam o processo investigativo desta tese:

a) na literatura, quais são as principais matrizes da proteção social capitalista e suas respectivas correntes teóricas e ideológicas?;

b) as concepções da proteção social dos assistentes sociais, trabalhadores da política de assistência social revelam quais fundamentos ou proximidade a quais correntes teóricas?;

c) a concepção da proteção social do assistente social possui relação com a sua formação profissional e continuada?; e



d) qual a relação entre a direção teórica da concepção da proteção social do assistente social e as condições nas quais se dá seu trabalho na assistência social em tempos de contrarreforma do Estado?

Como hipótese inicial, partimos do pressuposto de que não existe uma única matriz teórica que fundamenta a concepção de proteção social entre os assistentes sociais, trabalhadores da política de assistência social. Suas diferentes concepções revelam a adoção (consciente ou não) de fundamentos teóricos da proteção social capitalista, que se manifestam a partir da defesa de características, universais ou focalizadas, de diferentes instâncias envolvidas na provisão e gestão (Estado, mercado e sociedade civil), na indicação da primazia de responsabilidade na oferta de proteção social, na garantia direitos ou não, na proteção de fato ou punição, dentre outros elementos contraditórios.

Estas concepções de proteção social, adotadas pelos assistentes sociais, a partir de seus fundamentos, relacionam-se diretamente à formação profissional em Serviço Social, à formação continuada e às condições e relações nas quais se insere os trabalhadores na política de assistência social em tempos de crise do capital e de contrarreforma do Estado, que atingem e precarizam as políticas sociais, a educação superior e o mundo do trabalho. Em outras palavras, consideramos que é pela formação inicial e continuada e pela inserção profissional no mundo do trabalho, em particular, na política de assistência social, que se dá a direção teórica da concepção da proteção social dos assistentes sociais.

Tivemos, como eixo movente do estudo, um universo composto por 94 (noventa e quatro) assistentes sociais, com vínculos de trabalho na política de assistência social de 29 (vinte e nove) municípios pertencentes a microrregião geográfica de Paranaíba - Paraná (BRASIL, 2017)<sup>1</sup>: Alto Paraná; Amaporã; Cruzeiro do Sul; Diamante do Norte; Guairaçá; Inajá; Itaúna do Sul; Jardim Olinda; Loanda; Marilena; Mirador; Nova Aliança do Ivaí; Nova Londrina; Paraíso do Norte; Paranacity;

---

<sup>1</sup> Dados extraídos do Censo SUAS, instrumento eletrônico nacional de captação anual de informações institucionais das Secretarias e dos Conselhos Estaduais e Municipais de assistência social, bem como de equipamentos públicos, tais como os Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). A pesquisa acerca da quantidade de assistentes sociais, trabalhadores da política de assistência social e outras informações citadas nessa tese, provenientes do mesmo banco de dados, foram realizadas na base do Censo SUAS 2017, que é a mais recente, disponível para acesso no portal Censo SUAS, da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério da Cidadania.

Paranapoema; Paranaíba; Planaltina do Paraná; Porto Rico; Querência do Norte; Santa Cruz do Monte Castelo; Santa Izabel do Ivaí; Santa Mônica; Santo Antônio do Caiuá; São Carlos do Ivaí; São João do Caiuá; São Pedro do Paraná; Tamboara; e Terra Rica. Por meio de variáveis qualitativas e quantitativas, justificadas e explicadas em capítulo próprio desta tese, a amostra da pesquisa contemplou 13 (treze) assistentes sociais de 08 (oito) municípios.

Partindo das indagações sumariadas, definimos, como objetivo geral, identificar as concepções de proteção social dos assistentes sociais, trabalhadores da política de assistência social da microrregião de Paranaíba - Paraná, seus fundamentos e ou aproximações a matrizes e correntes teóricas da proteção social capitalista.

Para alcançar o objetivo proposto, estabelecemos os seguintes objetivos específicos: a) discutir a constituição de sistemas de proteção social públicos e as principais características das matrizes teóricas e ideológicas da proteção social capitalista; b) compreender as origens, particularidades, heranças históricas e a atual configuração da proteção social e da política de assistência social no Brasil; e c) debater a formação profissional e as relações e condições de trabalho dos assistentes sociais da política de assistência social, compreendendo-as como partícipes do processo de constituição das concepções de proteção social dos assistentes sociais.

A opção pelo sujeito de pesquisa – o assistente social, trabalhador da política de assistência social –, se deu em vistas da nossa formação e também, da atuação profissional e pela inserção desta tese nos estudos do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Serviço Social da Universidade Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - *câmpus* de Franca. Situamos o assistente social, enquanto um dos trabalhadores da política de assistência social, como aquele que, no Brasil, assume o protagonismo histórico na elaboração e operacionalização dessa política, tendo em vista que ela é um espaço de exercício profissional. Por elegermos o assistente social como sujeito de pesquisa, acreditamos que o estudo pode contribuir com todos aqueles que discutem a inserção desse profissional no mundo do trabalho, especialmente nas políticas de proteção social e na assistência social brasileira.

Para a definição do sujeito de pesquisa, levamos ainda em consideração que a formação profissional do assistente social, que é orientada por uma direção social de projeto profissional/societário e pelo conjunto de saberes específicos da

profissão, composto essencialmente pelo desenvolvimento de três dimensões: a dimensão teórico-metodológico, a dimensão ético-política e a dimensão técnico-operativa, nos conduziria à direção teórica da proteção social mais ou menos alinhada ao projeto de formação profissional vigente. Todavia, levamos em consideração, no processo de análise da pesquisa, outros elementos que permeiam a direção da concepção de proteção social do assistente social, tanto aqueles envolvidos na própria formação profissional quanto aqueles que não se limitam a ela.

Em relação à formação profissional, não ignoramos a realidade que vivenciamos de desinvestimento no ensino superior público, de sucateamento das universidades brasileiras, de redução drástica dos concursos públicos e dos recursos humanos qualificados para uma educação de qualidade, ao mesmo tempo em que observamos a proliferação do ensino privado mercantilizado e do ensino à distância que redundam num processo de despolitização da categoria profissional. Consideramos, inclusive, as outras formas de construção de conhecimento que também influenciam as tendências teóricas da proteção social dos assistentes sociais, como é o caso da realização de especializações e de capacitações profissionais, vinculadas ou não à assistência social. Igualmente, entendemos que o modo como se dá as condições e as relações de trabalho dos assistentes sociais repercute na concepção da proteção social. Essas considerações justificam a pertinência do debate, nesta tese, a respeito da profissão e da formação em Serviço Social, da crise do capital e sua relação com o trabalho profissional, dado o significado e a importância que oferecem para as reflexões do objeto da pesquisa.

Para a discussão de matrizes teóricas e ideológicas de proteção social elegemos, como referência a discussão de Pereira (2013; 2016), realizada a partir de três matrizes teóricas clássicas: a) Residual; b) Social-democrata ou Institucional; e c) Socialista, que contemplam oito correntes teóricas e ideológicas de proteção social. A partir das características básicas dessas principais matrizes teóricas e ideológicas de proteção social, construímos as unidades de análise da tese, a saber: a) tipo de proteção: residual, focalizada e universal; b) principais instâncias envolvidas na oferta de proteção social: Estado, Mercado e Instâncias privadas não mercantis; e c) status de direito: direito e mérito.

Quanto à seleção do método de análise e de pesquisa, orientador do processo investigativo, elegemos o materialismo histórico-dialético (MARX, 1985) como fundamento teórico e filosófico para o desenvolvimento do estudo. A análise,

por este método, não apenas decompõe o todo em suas partes visíveis, mas exige a decomposição tanto do discurso quanto do fenômeno, sob suas aparências, por aproximações sucessivas (parte da aparência para a essência do fenômeno ou do abstrato para o concreto), para alcançar os nexos causais mais íntimos e entender a totalidade do processo em suas múltiplas determinações.

A escolha desse método foi fundamental e exigiu certos cuidados para não resultar em imposição frente ao objeto de estudo, mas sim estabelecer uma relação de coerência com seu movimento e determinações, uma vez que a realidade social é multiforme, o que postula “[...] saturar o objeto pensado com as suas determinações concretas [...]”, exatamente como é a propositura da reflexão dialética, assentada no pensamento marxiano (FERNANDES *apud* PAULO NETTO, 2011a, 53).

A direção proposta pela tese busca interpretar a sociedade capitalista como produção histórica dos homens e como “[...] produto da ação recíproca entre os homens [...]”, sem nos esquecermos que essa ação recíproca entre eles está em movimento, constituindo totalidade dinâmica de caráter contraditório e mediada (MARX, 2009, p. 244). A escolha do método de análise e de pesquisa, calcado no legado marxiano e no método dialético que dão origem à teoria social crítica, possibilitou buscar interpretações das relações sociais, da formatação das políticas sociais e dos sistemas de proteção social, entendendo que eles são produtos da sociedade capitalista, com toda sua contradição, e estão ligados a contextos políticos, econômicos, sociais e culturais dialéticos.

Em vista disso, decidimos centrar a discussão da proteção social na sociedade capitalista, prioritariamente a partir do seu ingresso no âmbito do Estado e da sua configuração no sistema público, na esfera dos processos contraditórios, das lutas de classe, da disputa por interesses antagônicos – na relação contraditória entre capital *versus* trabalho e entre Estado e sociedade – com ênfase no final do século XIX e a partir do século XX, na fase monopolista do desenvolvimento capitalista, mesmo sabendo que os achados bibliográficos acerca do tema nos remetem a períodos históricos muito anteriores à fase capitalista, ou seja, nos direcionam aos primórdios da humanidade, onde a vida em comunidade sempre estabeleceu formas de solidariedade social que garantiam algum tipo de segurança aos seus membros.

Na história, não existe sociedade que não tenha desenvolvido algum tipo de proteção social; por isso, ela não deve ser entendida como uma ação particular da formação da sociedade capitalista, nem suas medidas administradas ou geridas,

como exclusivas ao Estado (DI GIOVANNI, 1998). Contudo, é com a ascensão e consolidação do modo de produção capitalista que o termo aparece com um sentido que o diferencia das anteriores medidas de proteção social. As mudanças, particularmente em seu conteúdo e sua institucionalidade, tornam-se mais especializadas à medida que o cenário histórico, a partir do desvelamento das contradições capitalistas pela classe trabalhadora, exige não apenas as explicações mais compatíveis com a realidade, mas também as intervenções políticas mais radicais em decorrência da insuficiência dos mecanismos de proteção perante a insegurança social, a dependência e a fragilidade, intrínsecas à condição humana e, principalmente, aquelas produzidas pelas novas formas de exploração do trabalho industrial.

Portanto, é com base nessas determinações constitutivas das relações sociais capitalistas, que propusemos identificar as concepções de proteção social dos assistentes sociais, trabalhadores da política de assistência social da microrregião de Paranaíba – Paraná, revelando a base de seus fundamentos e ou aproximações a matrizes e correntes teóricas da proteção social. Em outras palavras, o tema da investigação centra seus estudos na proteção social capitalista, na qual se supõe, além da oferta de benefícios materiais, a garantia de acesso a bens culturais, políticos, econômicos, sociais e simbólicos que permitem a sobrevivência e a integração na vida social. No capitalismo, as medidas protetivas são ampliadas, arquitetadas e organizadas a partir da legitimação da intervenção do Estado, principalmente no campo da política social.

A discussão do termo, centrada no e a partir do período monopólico, não foi seleção aleatória e sim uma escolha pautada por critério. Na era dos monopólios, as mudanças nas necessidades de reprodução do capital modificaram, por consequência e ao mesmo tempo, as formas de intervenção do Estado. As contradições da sociedade burguesa se ampliaram, demandando do Estado a garantia das condições gerais para aumento dos lucros e para o enfrentamento sistemático dos problemas sociais, via medidas de proteção social (especialmente de políticas sociais), diante do cenário de lutas reivindicatórias e contestatórias dos trabalhadores. O Estado se reconfigurou e passou, então, a desenvolver uma multiplicidade de funções compatíveis com as novas exigências da base material (BIZERRA, 2016).

A discussão de matrizes teóricas e ideológicas de proteção social de Pereira (2013; 2016), realizada a partir de três matrizes teóricas clássicas: a) Residual; b) Social-democrata ou Institucional; e c) Socialista, pelas quais é possível identificar oito correntes teóricas e ideológicas de proteção social.

Estruturamos a presente tese em 04 (quatro) capítulos, os quais, mesmo estando didaticamente separados, mantêm relação lógica de continuidade, complementariedade e coesão entre os temas propostos, garantindo a articulação entre a fundamentação teórica, as particularidades da região pesquisada e os dados dos formulários de pesquisa e das entrevistas (reflexões) dos sujeitos.

No primeiro capítulo, denominado **“Contextualização da pesquisa”**, apresentamos a direção traçada e trilhada na condução da pesquisa, a escolha do método, a definição das unidades de análise para apreensão do objeto e os procedimentos metodológicos definidos na condução da pesquisa: tipo de pesquisa, universo, definição das variáveis quantitativas, para a acepção dos municípios, e variáveis qualitativas ou categóricas, para a definição dos assistentes sociais, sujeitos de pesquisa.

No segundo capítulo, **“Configurações históricas e teóricas da proteção social capitalista”**, abordamos, inicialmente, a discussão da proteção social a partir de duas formas de expressão; na primeira, como prática vinculada à sociabilidade cotidiana, aquelas desenvolvidas nas sociedades pré-capitalistas ou não institucionalizadas contemporaneamente, cujos contornos são diferentes da proteção social no capitalismo; e na segunda, como prática institucionalizada por meio de políticas sociais, ou seja, com seus contornos específicos no capitalismo. Em seguida, apresentamos a vertente explicativa do capitalismo, no qual buscamos suporte teórico; a anatomia da sociedade, nos moldes capitalista de produção; o Estado monopolista; e o surgimento da proteção social no capitalismo com sua vinculação à ampliação das funções do Estado. E ainda, discutimos a formação de sistemas públicos de proteção social, suas variações de modelos e as principais matrizes teóricas e ideológicas de proteção social capitalista.

No terceiro capítulo, **“A proteção social no Brasil e a política de assistência social”**, trazemos algumas características da formação social brasileira que deixaram marcas no sistema de proteção social do nosso país, o qual apresentamos desde os seus primeiros atos à sua atual configuração, nos moldes da Constituição Federal de 1988. Na sequência, a discussão aponta a trajetória histórica

da assistência social, sua inserção no sistema de proteção social no Brasil com os primeiros passos com suas raízes no assistencialismo e na filantropia e sua evolução até a atual organização dessa política sob a luz do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). No entremeio dessa exposição, trazemos os achados da pesquisa documental acerca da organização da assistência social dos 29 (vinte e nove) municípios da microrregião de Paranavaí - Paraná, especialmente no tocante às estruturas administrativas e à gestão do trabalho no SUAS.

No quarto capítulo, “**Assistente social e trabalhador do SUAS: que proteção social estamos falando na assistência social?**”, trazemos algumas considerações sobre a profissão Serviço Social, referente à sua trajetória histórico-teórica e à atual matriz que fundamenta a direção social e política da profissão. Apresentamos o sujeito profissional e discutimos as expressões da formação em Serviço Social e das condições de trabalho dos assistentes sociais do campo empírico da pesquisa, enquanto parte da totalidade social que se articula com os fundamentos da lógica da crise de reprodução do capital, da minimização do Estado e das novas formas de organização e gestão do trabalho nas políticas sociais, em especial da assistência social. Argumentamos em um debate ancorado na perspectiva de que as concepções da proteção social admitidas pelo assistente social, a partir de seus fundamentos, relacionam-se diretamente à formação profissional em Serviço Social, à formação continuada e às condições e relações nas quais se inserem os trabalhadores na política de assistência social em tempos de crise do capital e de contrarreforma do Estado, que atingem e precarizam as políticas sociais, a educação superior e o mundo do trabalho; um debate que nos permitiu uma aproximação às concepções de proteção social dos assistentes sociais da microrregião de Paranavaí - Paraná. Por fim, nas páginas que concluíram, os capítulos desta tese, problematizamos a indagação que moveu o estudo: que proteção social estamos falando na assistência social?, tendo por base as unidades analíticas construídas para o estudo.

Após este percurso, tecemos as “**Considerações Finais**” da tese. Nestas, estabelecemos a síntese conclusiva acerca do objeto de estudo e das indagações que propusemos pesquisar. Redigir as considerações finais não significa o término das indagações, das dúvidas e das angústias; ao contrário, o término de um ciclo nada mais é do que o início de outro.

## **CAPÍTULO 1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA**

Neste capítulo apresentamos a metodologia utilizada na pesquisa, que consiste na definição do método de análise e dos procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento da tese. Apontamos a direção traçada e trilhada na condução da pesquisa, a escolha do método, das unidades de análise para apreensão do objeto e a definição dos procedimentos metodológicos: universo, tipo de pesquisa, definição das variáveis quantitativas para a seleção dos municípios e variáveis qualitativas ou categóricas para definição dos assistentes sociais, sujeitos de pesquisa.

A opção pela construção de um capítulo próprio para a contextualização da pesquisa se deu principalmente pela importância e necessidade de apresentação pormenorizada da escolha do método, da apresentação do universo da pesquisa e dos procedimentos metodológicos percorridos em direção à definição da amostra dos municípios e dos assistentes sociais, sujeitos da pesquisa.

### **1.1 Percurso metodológico da pesquisa**

A pesquisa pode ser entendida como uma atividade básica da ciência na indagação e na construção do objeto inserido e contextualizado na realidade. As questões a serem investigadas devem estar “[...] relacionadas a interesses e circunstâncias socialmente condicionadas, sendo frutos de determinada inserção na vida real, nela encontrando suas razões e objetivos” (MINAYO, 2007, p. 16), permitindo ampliar intelectualmente o conhecimento de um problema da vida prática.

Na pesquisa acadêmica, como no caso desta pesquisa, o conhecimento construído é científico, explicado por Barros e Lehfeld (2012, p. 12-13) como “[...] um processo desencadeado progressivamente, em função do vir a ser, e que emerge da coexistência ou da relação entre teoria e prática; sendo a prática o fundamento da teoria. Esta relação, condiciona o processo e a maturação do conhecimento”. Segundo as autoras, o conhecimento científico deve ser alcançado por meio de um processo metódico, o qual mobiliza explicações rigorosas e/ou plausíveis sobre o que afirma-se de um objeto ou de uma realidade.

O objeto da presente tese – as concepções de proteção social dos assistentes sociais, trabalhadores da política de assistência social da microrregião de



Paranavaí - Paraná, seus fundamentos e ou aproximações a matrizes e correntes teóricas de proteção social capitalista – foi construído não apenas nos anos do doutorado, mas ao longo de toda nossa trajetória profissional e acadêmica.

As indagações do trabalho tiveram como universo de pesquisa a microrregião de Paranavaí, estado do Paraná, onde está situado um dos campus da UNESPAR e é desenvolvido o nosso exercício profissional como docente em Serviço Social. A microrregião de Paranavaí, que é composta por 29 (vinte e nove) municípios, possui, segundo dados do Censo do Sistema Único de Assistência Social (CENSO SUAS), (BRASIL, 2017), 94 (noventa e quatro) assistentes sociais inseridos profissionalmente na política de assistência social.

No processo investigativo, toda pesquisa se depara com a escolha de duas ordens de exigências: o método e os procedimentos metodológicos, que se encontram intrinsecamente vinculados. A escolha do método, segundo Gohn (2005), consiste na escolha de um caminho ou de um dispositivo para a elucidação da essência, que direciona a busca do saber, mediada na e pela relação entre pesquisador e objeto de estudo. A outra exigência é a do uso de procedimentos técnicos, de instrumentos apropriados e de tomadas de providências práticas, que dão suporte ao método para investigar o problema da tese e que são organizados a partir dos objetivos traçados.

Nessa ordem, elegemos para o desenvolvimento do nosso estudo o método materialismo histórico-dialético, como fundamento teórico e filosófico, considerando a importância de compreender o objeto a partir da perspectiva tanto da totalidade social quanto da contradição, cuja centralidade se encontra nas relações sociais de produção, que condicionam o modo de ser, estar e se posicionar politicamente na formação socioeconômica e política.

A direção proposta pelo trabalho interpreta a sociedade capitalista como “[...] produto da ação recíproca entre os homens” e como produção histórica dos homens, sendo que essa ação recíproca entre eles está em movimento - constitui-se totalidade dinâmica, de caráter contraditório, e mediada (MARX, 2009, p. 244). Nessa linha, pontua Paulo Netto (2011a, p. 22-23) que o “objeto de pesquisa tem, insista-se, numa existência objetiva, que independe da consciência do pesquisador”. A razão dessa afirmativa, segundo o autor, parte da compreensão de que “[...] o objeto de Marx é a sociedade burguesa, ou seja, sistema construído pelos homens [...]”.

A opção pelo legado marxiano e o método dialético, que dão origem à teoria social crítica, possibilitou interpretações das relações sociais, da formatação das

políticas sociais e dos sistemas de proteção social, entendendo-os como produtos da sociedade capitalista, com toda sua contradição, e ligados a contextos socioeconômicos, políticos e culturais em movimento. “Em vez de uma visão linear ou circular do desenvolvimento de qualquer fenômeno, a visão dialética compreende a dinâmica social como um ‘espiral’, onde os processos progridem e retrocedem. Essa perspectiva metodológica não é linear [...]” (TANEZINI, 2004, p. 21).

Situamos o assistente social como trabalhador assalariado do sistema capitalista, compreendendo que o resultado do trabalho humano, além da produção da mercadoria, produz também a riqueza pela expropriação do trabalho não pago, a mais valia. O trabalho, que antes produzia mercadorias para a satisfação das necessidades vitais do homem ou mesmo para a troca, se transforma em meio de satisfação das necessidades do empregador de modo a garantir a reprodução ampliada do capital (GUERRA, 2000).

Sendo o trabalho a base da atividade econômica da sociedade capitalista, o surgimento das políticas sociais e dos sistemas de proteção social estão vinculadas às necessidades capitalistas de manutenção da ordem social e da exploração da força de trabalho, pois sem trabalho não há produção e sem produção não há acumulação. Tal acumulação, por não sustentar o sistema como um todo, não assegura o seu equilíbrio natural e é inerentemente tendente a crises; por isso, a manutenção do capitalismo depende do Estado e de suas medidas protetivas.

Mesmo nesse cenário em que a proteção social é utilizada como instrumento do capital, da manutenção do sistema e do não rompimento com as desigualdades produzidas pela ordem vigente, ela deve ser concebida também a partir de um outro ângulo distinto e antagônico ao primeiro, mas que, ao mesmo tempo, é complementar. Portanto, a proteção social é também expressão das lutas e reivindicações da classe trabalhadora, tendo em vista a correlação de forças entre as classes sociais (burguesia e proletariado), as quais desencadeiam ações, preferencialmente de ordem Estatal, de combate às perversidades produzidas pelo sistema de produção e operacionalizadas a partir do reconhecimento do Estado e do patronato.

Quanto ao percurso metodológico que desenha o campo da investigação, a pesquisa apresentada é de natureza qualitativa. Ela trabalha com o aprofundamento da análise, por isso prioriza fatos que estão próximos da vida dos sujeitos, sendo o importante não a quantidade de pessoas entrevistadas, mas o significado que esses

sujeitos têm em relação ao que estamos buscando com a pesquisa (MARTINELLI, 1999).

O estudo qualitativo se articula com as percepções subjetivas, dando destaque para os reflexos das mediações entre a realidade e os sujeitos sociais de direito, (re)construindo assim os vínculos aprofundados entre a universalidade e a singularidade, já que, “[...] parte do fundamento que de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito [...] O objeto não é um dado inerte e neutro; está possuído de significados e relações que sujeitos concretos criam em suas ações” (CHIZZOTTI, 1995, p. 79).

Para Turato (2005, p. 510), na pesquisa qualitativa

[...] o interesse do pesquisador volta-se para a busca do significado das coisas, porque este tem um papel organizador nos seres humanos. O que as ‘coisas’ (fenômenos, manifestações, ocorrências, fatos, eventos, vivências, idéias, sentimentos, assuntos) representam, dá molde à vida das pessoas. Num outro nível, os significados que as ‘coisas’ ganham, passam também a ser partilhados culturalmente e assim organizam o grupo social em torno destas representações e simbolismos.

Para conhecer a essência de nosso objeto, optamos pelos seguintes procedimentos metodológicos: revisão bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo, que realizamos por etapas em função dos objetivos pretendidos. Explicamos a seguir tanto os objetivos quanto essas etapas para a realização de cada um desses procedimentos.

O procedimento de revisão bibliográfica é um pré-requisito para a realização de toda e qualquer pesquisa (LIMA; MIOTO, 2007). Por meio da literatura empírica, aprofundamos aspectos teóricos ligados ao nosso objeto de estudo para subsidiar a coleta e análise dos dados. No decorrer deste processo, elegemos 03 (três) categorias teóricas apanhadas da própria realidade sobre as quais nos debruçamos para respaldar a pesquisa: Proteção Social Capitalista; Política de Assistência Social e Serviço Social.

Segundo Marx (1947, p. 27) *apud* Iamamoto (2010, p. 26, grifo da autora), as categorias teóricas devem ser “[...] entendidas como expressões na esfera da razão, *de modos de ser, determinação da existência*, dadas na realidade efetiva. Para além disso,

[...] ‘exprimem [...] formas de modos de ser, determinações de existência, frequentemente aspectos isolados de [uma] sociedade determinada’ – ou seja: elas são objetivas, reais (pertencem à ordem do ser – são categorias *ontológicas*); mediante procedimentos intelectivos (basicamente, mediante a abstração), o pesquisador as reproduz teoricamente (e, assim, também pertencem à ordem do pensamento – são categorias *reflexivas*) (PAULO NETTO, 2011a, p. 46).

A revisão bibliográfica que possibilitou o amadurecimento do tema se deu tanto pelo processo das orientações quanto pela participação nas disciplinas cursadas na trajetória do doutoramento, as quais sem exceção auxiliaram na reconstrução do projeto inicial e apontaram a necessidade de se trazer novos olhares para a discussão, que se materializou no produto final desta tese.

A pesquisa documental, de acordo com Gil (2008, p. 62-63), é desenvolvida por meio de fontes que não receberam tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaboradas de acordo com os objetivos da pesquisa. No estudo, ela foi realizada na base de dados do Censo SUAS do ano de 2017 (BRASIL, 2017), disponível virtualmente no site do Ministério da Cidadania, com o objetivo de mapear dois grupos de informações referentes à gestão e organização da assistência social nos municípios do universo da pesquisa: Gestão do SUAS e Gestão do Trabalho. Pela mesma base de dados, também coletamos informações que colaboraram para a construção das variáveis quantitativas de definição da amostra da pesquisa. Os dados coletados e organizados, a partir da pesquisa documental, estão apresentados nesta tese intercalados aos conteúdos, bibliográfico e legislativo, que tratam da atual organização da política de assistência social no Brasil.

Na pesquisa de campo, na qual o pesquisador “[...] assume o papel de observador e explorador, coletando diretamente os dados no local (campo) em que se deram ou surgiram os fenômenos” (BARROS; LEHFELD, 2000, p. 75 *apud* BARROS; LEHFELD, 2012, p. 34), tivemos por universo, como já mencionado, a microrregião de Paranaíba, Paraná, e utilizamos dois instrumentais de pesquisa: formulário (Apêndice A) e um roteiro semiestruturado (Apêndice B).

O formulário, elaborado semiaberto, foi composto por questões previamente organizadas, com vistas a identificar elementos da formação e do trabalho profissional, entendendo-os como necessários e imprescindíveis à compreensão do objeto em sua totalidade. As questões do formulário foram respondidas oralmente pelo sujeito de pesquisa e anotadas pelo pesquisador, uma

vez que, enquanto instrumento de pesquisa, deve ser sempre preenchido pelo entrevistador. Os achados da pesquisa dessa ação, são apresentados no decorrer do capítulo que discute a profissão Serviço Social; a crise do capital e as transformações societárias; e os rebatimentos na formação profissional e no trabalho do assistente social no SUAS.

O roteiro semiestruturado, que compreendeu um conjunto de questões elaboradas a partir das unidades analíticas, foi o instrumento a partir do qual realizamos as entrevistas com os sujeitos da pesquisa. A entrevista consiste na técnica que permite o relacionamento entre entrevistado e entrevistador (BARROS; LEHFELD, 2012). É um procedimento muito usual no trabalho de campo por meio do qual se busca obter informações contidas na fala dos atores. Não significa uma conversa despretensiosa e neutra, pois se insere como meio de coleta dos fatos relatados pelos atores que vivenciam uma determinada realidade que está sendo focalizada.

No caso desta pesquisa, as entrevistas foram conduzidas pela pesquisadora e gravadas (áudio) com ajuda de recurso eletrônico, com a devida autorização da entrevistada<sup>2</sup>, via assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice C). O gravador foi utilizado para registro das respostas, pois possibilita a transcrição na íntegra das falas para análise.

Na elaboração de parte do roteiro semiestruturado e análise dos dados, elegemos como referência, já apresentada, a discussão de matrizes teóricas e ideológicas de proteção social de Pereira (2013; 2016), realizada a partir de três matrizes teóricas clássicas: a) Residual; b) Social-democrata ou Institucional; e c) Socialista, pelas quais é possível identificar oito correntes teóricas e ideológicas de proteção social.

As unidades de análise foram construídas a partir das características básicas dessas principais matrizes teóricas e ideológicas de proteção social. Os pares e trios das unidades de análise se constituíram como parâmetros pelos quais

---

<sup>2</sup> Justifica-se o uso do pronome feminino para indicar os sujeitos pesquisados, visto que, a amostra da nossa pesquisa, a ser apresentada no Capítulo 4 desta tese, foi composta, exclusivamente, de modo não intencional, por assistentes sociais do gênero feminino. Assim, quando mencionamos diretamente as assistentes sociais pesquisadas, utilizamos o pronome feminino, porém, quando nos referimos a amostra (sujeitos pesquisados) como representação do universo da pesquisa (total de assistentes sociais, trabalhadores da assistência social da microrregião de Paranaíba – Paraná) fazemos uso do pronome masculino.

buscamos identificar as concepções vigentes dos assistentes sociais sobre proteção social, sua base de fundamentação ou aproximação com as matrizes teóricas ou ideológicas explicativas de proteção social, que são: a) tipo de proteção: residual, focalizada e universal; b) principais instâncias envolvidas na oferta de proteção social: Estado, Mercado e Instâncias privadas não mercantis; e c) status de direito: direito e mérito.

Após a obtenção dos dados da pesquisa de campo, realizamos a análise e o tratamento do material, fases que, conforme explicam Barros e Lehfeld (2012, p. 86), têm por objetivo “[...] sumariar, classificar e codificar as observações feitas e dos dados obtidos”. Essas fases constituem-se um momento muito importante de todas as pesquisas, “[...] pois é nela que buscaremos as respostas pretendidas, através da utilização dos raciocínios indutivos, dedutivos, comparativos etc.”.

Para a análise das falas dos sujeitos da pesquisa de campo coletadas a partir do roteiro semiestruturado, utilizamos a técnica de análise de conteúdo. Segundo Minayo (2010) ao decodificarmos as falas e interpretarmos os dados, podemos encontrar respostas para as questões formuladas para além da aparência, aproximando-se da essência dos conteúdos verbalizados pelas assistentes sociais.

Como forma de garantir o sigilo e a confidencialidade e preservar os sujeitos de pesquisa, as entrevistadas foram referenciadas nesta tese pela palavra “A.S” seguido por um número de identificação, organizados de forma aleatória de modo a não possibilitar a identificação a qual município pertence. É importante esclarecer, ainda, que não foram feitas alterações ou reformulações, interferências, nos textos dos depoimentos. Isto é, as falas das profissionais entrevistadas foram transcritas *ipsis litteris*, com o objetivo de não incorrer em manipulação direta das informações. Em algumas falas utilizamos o recurso - texto em negrito - para destacar palavras ou frases diretamente relacionadas ao assunto tratado naquele momento da análise, mas toda vez que usamos desta estratégia, a expressão “grifo nosso” foi empregada seguindo as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Por se tratar de um estudo com participantes humanos, a pesquisa requereu aprovação prévia do comitê institucional de ética em pesquisa. A relevância dessa aprovação assenta-se, segundo Yin (2016, p. 39) em um princípio simples: “[...] toda pesquisa com participantes humanos (quer eles sejam formalmente designados como ‘sujeitos humanos’ ou não) precisa ser revisada e aprovada de uma perspectiva

ética”, ou seja, o pesquisador precisa de forma cuidadosa definir e aplicar modos de proteger as pessoas que participam do estudo, de modo que, a pesquisa não represente nenhum “risco sério de dano” aos participantes.

Em 05 novembro de 2018, ainda em formato de projeto encaminhamos ao Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da UNESP – Campus Franca (CEP/UNESP/FRANCA) o projeto de pesquisa da tese. Esse comitê, regido pela Portaria nº. 64/2008 e registrado em Brasília, DF no Conselho Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), em 15 de dezembro de 2008, conforme Ofício nº. 3314 CONEP/CNS/MS, foi favorável a realização do estudo tendo emitido o seu parecer consubstanciado em 23 de novembro de 2018 (Anexo A).

A devolutiva dos resultados da pesquisa aos sujeitos e instituições envolvidos, entendida como compromisso ético-político do pesquisador e como exercício que inclui a todos no processo de produção do conhecimento será realizado após a defesa da tese, por meio de entrega de relatório do material da pesquisa, via e-mail, a todas as gestões municipais de assistência social da microrregião de Paranaíba – Paraná e também, por meio da socialização dos resultados em espaços de debates regionais da categoria profissional e da política de assistência social.

## **1.2 Delimitação do campo empírico da pesquisa**

O Paraná, um dos 26 estados do Brasil, está situado na Região Sul do país, fazendo divisa com os estados de São Paulo, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul; fronteira com a Argentina e o Paraguai; e limite com o Oceano Atlântico. Possui uma população total de 10.444.526 habitantes, distribuídos em 399 municípios e se constitui a sexta unidade da federação mais populosa, respondendo por 5% da população nacional (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), 2010).

A divisão política do estado que conta com 399 municípios, possui, segundo agrupamento do IBGE (2010), 10 Mesorregiões Geográficas. As mesorregiões congregam diversos municípios de uma área geográfica com similaridades econômicas e sociais, não constituindo uma entidade política ou administrativa, sendo utilizada apenas para fins estatísticos. São elas: Centro Ocidental Paranaense, Centro Oriental Paranaense, Centro-Sul Paranaense, Metropolitana de Curitiba, Noroeste Paranaense, Norte Central Paranaense, Norte

Pioneiro Paranaense, Oeste Paranaense, Sudeste Paranaense e Sudoeste Paranaense.

As mesorregiões se subdividem ainda em microrregiões. Estas, se constituem um agrupamento de municípios limítrofes, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. O estado do Paraná possui 39 microrregiões, dentre as quais se encontra a microrregião de Paranaíba, universo dessa pesquisa, pertencente a Mesorregião Geográfica Noroeste Paranaense. Na figura a seguir, ela encontra-se identificada como MRG-1 com destaque em vermelho.

**Figura 1** Mapa do estado do Paraná, com destaque para a microrregião de Paranaíba



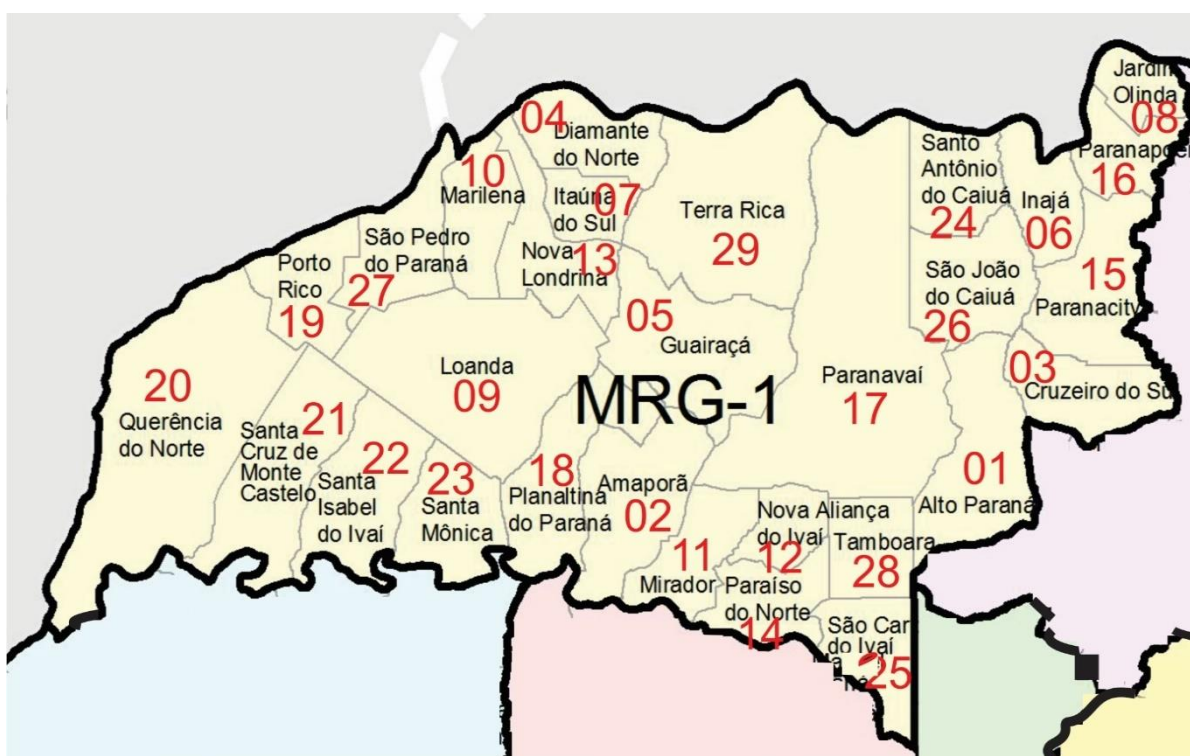
**Fonte:** Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019), baseada em IPARDES (2016).

Os municípios pertencentes à microrregião de Paranaíba, identificados territorialmente na figura 2, numericamente por ordem alfabética, são também relacionados a seguir: 01) Alto Paraná; 02) Amaporã; 03) Cruzeiro do Sul; 04) Diamante do Norte; 05) Guairaçá; 06) Inajá; 07) Itaúna do Sul; 08) Jardim Olinda; 09)



Loanda; 10) Marilena; 11) Mirador; 12) Nova Aliança do Ivaí, 13) Nova Londrina; 14) Paraíso do Norte; 15) Paranacity; 16) Paranaipoema; 17) Paranaíba; 18) Planaltina do Paraná; 19) Porto Rico; 20) Querência do Norte; 21) Santa Cruz do Monte Castelo; 22) Santa Izabel do Ivaí; 23) Santa Mônica; 24) Santo Antônio do Caiuá; 25) São Carlos do Ivaí; 26) São João do Caiuá; 27) São Pedro do Paraná; 28) Tamboara; e 29) Terra Rica.

**Figura 2** Mapa da microrregião de Paranaíba – Paraná



**Fonte:** Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019), baseada em IPARDES (2016).

A microrregião de Paranaíba possui população, segundo o IBGE (2010), de 270.794 habitantes, sendo 134.004 mulheres e 136.790 homens que representa 2,36% da população do Estado do Paraná. Possui 231.751 domicílios urbanos e 39.043 domicílios rurais e sua área total é de 10.182,281 km<sup>2</sup>, sendo as três maiores cidades: Paranaíba, Loanda e Terra Rica.

Constatamos que os municípios possuem particularidades quanto ao seu território de abrangência em relação ao porte populacional, segundo classificação da Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004). Dos 29 municípios, 27 são considerados de pequeno porte I, com população de no máximo 20 mil habitantes; 1 município é considerado de pequeno porte II; e 1 município, que não ultrapassa 100

mil habitantes, de porte médio<sup>3</sup>. A região possui o menor município do estado do Paraná, Jardim Olinda, que possui população, segundo estimativa do IBGE (2016), de 1.406 habitantes. Acerca do Índice de Desenvolvimento Social (IDH), a região congrega índices que variam de 0,656 (Itaúna do Sul) a 0,763 (Paranavaí) (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD), 2017).

**Quadro 1** Dados gerais dos municípios da microrregião de Paranavaí – Paraná

Município	Unidade Territorial Km <sup>2</sup>	Densidade Demográfica (2010) hab/km <sup>2</sup>	IDH	População Urbana IBGE (2010)	População Rural IBGE (2010)	População Censo IBGE (2010)	População estimada em 2016 IBGE
01. Alto Paraná	407,719	33,51	0.696	11.221	2.442	13.663	14.606
02. Amaporã	384,735	14,15	0.669	4.330	1.113	5.443	6.019
03. Cruzeiro do Sul	259,103	17,61	0.713	3.404	1.159	4.563	4.628
04. Diamante do Norte	242,866	22,71	0.723	4.551	965	5.516	5.425
05. Guairaçá	493,940	12,55	0.693	4.959	1.238	6.197	6.562
06. Inajá	194,704	15,35	0.705	2.761	227	2.988	3.128
07. Itaúna do Sul	128,870	27,80	0.656	2.549	1.034	3.583	3.228
08. Jardim Olinda	128,515	10,96	0.682	1.001	408	1.409	1.403
09. Loanda	722,496	29,34	0.725	19.274	1.927	21.201	22.754
10. Marilena	232,363	29,51	0.681	4.984	1.874	6.858	7.150
11. Mirador	222,708	10,50	0.680	1.579	784	2.327	2.324
12. Nova Aliança do Ivaí	131,272	10,90	0.717	1.041	390	1.431	1.527
13. Nova Londrina	269,389	48,51	0.758	12.014	1.053	13.067	13.478
14. Paraíso do Norte	204,564	57,55	0.746	11.099	673	11.772	13.180
15. Paranacity	348,631	29,40	0.717	9.469	781	10.250	11.168
16. Paranapoema	175,875	15,87	0.709	2.500	291	2,791	3.084

<sup>3</sup> Municípios: Pequeno porte I – até 20.000 habitantes. Pequeno porte II – até de 20.001 a 50.000 habitantes (BRASIL, 2004).

<b>17. Paranavaí</b>	1.202,266	67,86	0.763	77.728	3.862	81.590	87.316
<b>18. Planaltina do Paraná</b>	356,192	11,50	0.705	2.773	1.322	4.095	4.290
<b>19. Porto Rico</b>	217,676	11,62	0.735	1.764	766	2.530	2.610
<b>20. Querência do Norte</b>	914,763	12,82	0.688	7.622	4.107	11.729	12.284
<b>21. Santa Cruz de Monte Castelo</b>	442,013	18,31	0.710	5.753	2.239	8.092	8.140
<b>22. Santa Isabel do Ivaí</b>	349,497	25,06	0.720	7.062	1.698	8.760	8.877
<b>23. Santa Monica</b>	259,957	13,74	0.704	1.474	2.096	3.571	3.882
<b>24. Santo Antônio do Caiuá</b>	219,068	12,45	0.696	2.123	604	2.727	2.749
<b>25. São Carlos do Ivaí</b>	225,007	28,23	0.682	5.679	675	6.354	6.797
<b>26. São João do Caiuá</b>	304,413	19,42	0.664	5.039	872	5.911	6.031
<b>27. São Pedro do Paraná</b>	250,654	9,94	0.704	1.631	860	2.491	2.459
<b>28. Tamboara</b>	193,347	24,12	0.731	3.996	668	4.664	5.028
<b>29. Terra Rica</b>	700,599	21,73	0.710	12.370	2.851	15.221	16.453

**Fonte:** Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019), baseada em IBGE (2010).

Em janeiro de 2017, aproveitando o ensejo de um convite da então Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social (SEDS)<sup>4</sup>, Escritório Regional (ER) de Paranavaí, para ministrarmos uma palestra, no III Encontro de trabalhadores do SUAS, aos novos gestores das secretarias municipais de assistência social sobre o tema: “O que é a assistência social?”, solicitamos e nos foi dada a possibilidade de apresentarmos a nossa pesquisa a todos os gestores e profissionais presentes, explanando a respeito da importância e necessidade de emissão, por parte dos gestores, das autorizações institucionais para a realização da

<sup>4</sup> A Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social, antiga SEDS, que foi substituída pela atual Secretaria da Justiça, Família e Trabalho (SEJUF), tem como uma de suas atribuições, a organização estadual da Política Pública de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); apoia, técnica e financeiramente, diversas ações e programas que atendem pessoas e famílias na superação de vulnerabilidade social, situação de risco ou violação de direitos (PARANÁ, 2019).

pesquisa de campo. Na ocasião, além dos motivos da requisição da autorização, explicamos também que, dada a futura definição da amostra da pesquisa, nem todos os municípios estariam elegíveis; contudo, no caso da não participação de um município, já de posse das autorizações, o subsequente seria acionado e isso facilitaria os rumos da pesquisa.

A partir da parceria estabelecida com o representante do Escritório Regional SEDS/Paranavaí e profissionais do órgão, foram eles que intermediaram o processo de envio e recolhimento das autorizações institucionais para a realização da pesquisa de campo, o que agilizou bastante o processo. Em menos de um mês, dos 29 (vinte e nove) municípios apenas 02 (dois), Santa Cruz do Monte Castelo e Paranavaí não responderam ao contato do ER de Paranavaí. Na ocasião, decidimos aguardar a definição da amostra dos municípios para só então estabelecer uma nova aproximação dos gestores a fim de reiterar a solicitação da autorização, caso esses 02 (dois) municípios fossem contemplados.

Ao estabelecermos, os assistentes sociais trabalhadores da política de assistência social dos municípios da microrregião de Paranavaí - Paraná, como sujeitos da pesquisa, foi necessário quantificá-los. Inicialmente, realizamos um levantamento na base de dados do Censo SUAS do ano de 2016 (BRASIL, 2016) e constatamos que, no conjunto dos 29 (vinte e nove) municípios, tínhamos 88 (oitenta e oito) assistentes sociais inseridos profissionalmente na política de assistência social. Posteriormente, com a atualização dos dados da base do atual Ministério da Cidadania, Portal Censo SUAS, verificamos que a quantidade ampliou-se para 94 (noventa e quatro) assistentes sociais (BRASIL, 2017). Esse levantamento da quantidade de assistentes sociais por município expressa-se na tabela abaixo (tabela 1).

**Tabela 1** Assistentes sociais, trabalhadores da assistência social dos municípios da microrregião de Paranavaí – Paraná

<b>Município</b>	<b>Total de assistentes sociais trabalhadores da política de assistência social Censo SUAS (BRASIL, 2017)</b>
<b>01. Alto Paraná</b>	04
<b>02. Amaporã</b>	03
<b>03. Cruzeiro do Sul</b>	01
<b>04. Diamante do Norte</b>	01

05. Guairaçá	04
06. Inajá	03
07. Itaúna do Sul	03
08. Jardim Olinda	02
09. Loanda	03
10. Marilena	02
11. Mirador	02
12. Nova Aliança do Ivaí	01
13. Nova Londrina	03
14. Paraíso do Norte	04
15. Paranacity	03
16. Parapoema	01
17. Paranaíba	22
18. Planaltina do Paraná	01
19. Porto Rico	03
20. Querência do Norte	05
21. Santa Cruz do Monte Castelo	02
22. Santa Izabel do Ivaí	03
23. Santa Mônica	03
24. Santo Antônio do Caiuá	03
25. São Carlos do Ivaí	01
26. São João do Caiuá	03
27. São Pedro do Paraná	01
28. Tamboara	01
29. Terra Rica	06
<b>TOTAL</b>	<b>94</b>

**Fonte:** Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019), baseada em dados do Censo SUAS (BRASIL, 2017).

De posse dos levantamentos de informações básicas referentes aos municípios do universo da pesquisa e ao quantitativo de assistentes sociais, o próximo passo foi a definição da amostra, que considerou as variáveis quantitativas e qualitativas para sua significação.

As variáveis quantitativas para a definição dos municípios se referiram ao número de habitantes do município; e ao percentual (%) da população beneficiada pelo Programa de Transferência de Renda Nacional - Programa Bolsa Família (PBF).

As variáveis qualitativas ou categóricas para definição dos assistentes sociais, sujeitos de pesquisa, se relacionaram ao maior e menor tempo de formação

profissional; à graduação em diferentes instituições de ensino superior; e à atuação profissional em diferentes locais de trabalho.

Na variável quantitativa, número de habitantes do município, adotamos o critério de agrupamento: Grupo “A” para população igual e maior a 20.000 habitantes; Grupo “B” para população entre 10.000 e 19.999 habitantes; Grupo “C” para população entre 5.000 e 9.999 habitantes; e Grupo “D” para população inferior a 4.999 habitantes. Entendemos que essa ação de agrupamento por número de habitantes possibilita a união em um mesmo grupo de municípios com similaridades na gestão da política de assistência social, uma vez que a própria política define estruturas organizacionais e de recursos humanos para municípios por porte populacional.

No grupo dos municípios que possuem população igual ou maior que 20.000 habitantes (Grupo A) tem 02 (dois) municípios e nestes há presença de 25 (vinte e cinco) assistentes sociais. No grupo com número de habitantes entre 10.000 e 19.999 (Grupo B) tem 06 (seis) municípios e 25 (vinte e cinco) assistentes sociais. No grupo com população entre 5.000 e 9.999 habitantes (Grupo C) há 08 (oito) municípios e 19 (dezenove) assistentes sociais e, por fim, no grupo com população inferior a 4.999 habitantes (Grupo D) identificamos 13 (treze) municípios e 25 (vinte e cinco) assistentes sociais.

**Tabela 2** Grupos de municípios por porte populacional e número de assistentes sociais do SUAS da microrregião de Paranavaí – Paraná

<b>Grupos</b>	<b>Quantidade de municípios</b>	<b>Municípios</b>	<b>Quantidade de assistentes sociais</b>
<b>GRUPO A</b> População igual ou maior que 20.000 habitantes	02 municípios	Loanda	03
		Paranavaí	22
<b>Total de assistentes sociais do Grupo “A”</b>			<b>25</b>
<b>GRUPO B</b> População entre 10.000 a 19.999 habitantes	06 municípios	Alto Paraná	04
		Nova Londrina	03
		Paraíso do Norte	04
		Paranacity	03
		Querência do Norte	05
		Terra Rica	06

<b>Total de assistentes sociais do Grupo “B”</b>			<b>25</b>
<b>GRUPO C</b> População entre 5.000 a 9.999 habitantes	08 municípios	Amaporã	03
		Diamante do Norte	01
		Guairaçá	04
		Marilena	02
		Santa Cruz do Monte Castelo	02
		Santa Isabel do Ivaí	03
		São Carlos do Ivaí	01
		São João do Caiuá	03
<b>Total de assistentes sociais do Grupo “C”</b>			<b>19</b>
<b>GRUPO D</b> População inferior a 4.999 habitantes	13 municípios	Cruzeiro do Sul	1
		Inajá	3
		Itaúna do Sul	3
		Jardim Olinda	2
		Mirador	2
		Nova Aliança do Ivaí	1
		Paranapoema	1
		Planaltina do Paraná	1
		Porto Rico	3
		Santa Mônica	3
		Santo Antônio do Caiuá	3
		São Pedro do Paraná	1
		Tamboara	1
<b>Total de assistentes sociais do Grupo “D”</b>			<b>25</b>
<b>TOTAL DE ASSISTENTES SOCIAIS DOS GRUPOS</b>			<b>94</b>

**Fonte:** Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019), baseada em dados do IBGE (2010) e Censo SUAS (BRASIL, 2017).

A partir desse agrupamento dos municípios expresso na tabela 2, definimos a segunda variável quantitativa para o estudo: o percentual da população beneficiada pelo Programa de Transferência de Renda Nacional - Programa Bolsa Família (PBF).

Os dados acerca desse percentual compõem o levantamento realizado pela pesquisa documental na base do Censo SUAS (BRASIL, 2017).

**Quadro 2** Percentual (%) da população beneficiada pelo PBF dos municípios da microrregião de Paranavaí – Paraná

<b>Grupos</b>	<b>Municípios</b>	<b>População Censo IBGE (2010)</b>	<b>BF - % da população beneficiada (2017)</b>
<b>GRUPO A</b>	Loanda	21.201	6,09%
	Paranavaí	81.590	8,37%
<b>GRUPO B</b>	Paraíso do Norte	11.772	4,25%
	Terra Rica	15.221	5,89%
	Nova Londrina	13.067	7,29%
	Querência do Norte	11.729	11,89%
	Paranacity	10.250	13,92%
	Alto Paraná	13.663	15,96%
<b>GRUPO C</b>	Santa Isabel do Ivaí	8.760	4,86%
	Diamante do Norte	5.516	11,39%
	Guairaçá	6.197	12,44%
	São Carlos do Ivaí	6.354	13,49%
	Marilena	6.858	13,81%
	Santa Cruz do Monte Castelo	8.092	13,95%
	São João do Caiuá	5.911	17,24%
	Amaporã	5.543	23,48%
<b>GRUPO D</b>	Nova Aliança do Ivaí	1.431	6,08%
	São Pedro do Paraná	2.491	7,07%
	Santo Antônio do Caiuá	2.727	9,64%
	Tamboara	4.664	11,58%
	Paranapoema	2.791	11,90%
	Inajá	2.988	12,88%
	Porto Rico	2.530	13,08%
	Jardim Olinda	1.409	13,34%
	Cruzeiro do Sul	4.563	14,40%
	Mirador	2.327	14,87%
	Itaúna do Sul	3.583	15,60%
	Santa Mônica	3.571	17,67%
	Planaltina do Paraná	4.095	22,47%

**Fonte:** Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019), baseada em dados do IBGE (2010) e Censo SUAS (BRASIL, 2017).



Após sistematização dos dados do quadro 2, selecionamos 02 (dois) municípios de cada grupo, seguindo os critérios de maior e menor percentual da população beneficiada pelo PBF. Entendemos que o dado expresso pelo percentual da população beneficiada pelo PBF, mesmo não considerando todas as desproteções a que estão submetidas as famílias, representam um parâmetro para a elaboração das ações de garantia da proteção social para a política de assistência social e, por isso, utilizamos esse dado estudo como um dos critérios de definição dos municípios a serem pesquisados.

Assim, em relação aos municípios, chegamos à amostra da pesquisa:

- a) Grupo A: Loanda e Paranaíba;
- b) Grupo B: Paraíso do Norte e Alto Paraná;
- c) Grupo C: Santa Isabel do Ivaí e Amaporã; e
- d) Grupo D: Nova Aliança do Ivaí e Planaltina do Paraná.

**Quadro 3** Municípios da microrregião de Paranaíba – Paraná selecionados para pesquisa de campo

<b>Grupos</b>	<b>Municípios</b>	<b>% da população beneficiada pelo BF</b>
<b>GRUPO A</b>	Loanda	6,09%
	Paranaíba	8,37%
<b>GRUPO B</b>	Paraíso do Norte	4,25%
	Alto Paraná	15,96%
<b>GRUPO C</b>	Santa Isabel do Ivaí	4,86%
	Amaporã	23,48%
<b>GRUPO D</b>	Nova Aliança do Ivaí	6,08%
	Planaltina do Paraná	22,47%

**Fonte:** Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019).

Como anteriormente o município de Paranaíba não havia emitido a autorização institucional para realização da pesquisa, estabelecemos um novo contato com a gestora municipal, apresentando a ela, no dia 10 de outubro de 2018, o objetivo

da pesquisa e solicitando a autorização institucional. De imediato, ela concordou com a realização do estudo.

No conjunto desses 08 (oito) municípios, onde todos autorizaram institucionalmente o estudo (Anexos B a I), constatamos, a partir dos dados do Censo SUAS (BRASIL, 2017), a presença de 41 (quarenta e um) assistentes sociais. Já no início de 2019, no primeiro contato com os municípios para a realização da pesquisa de campo, encontramos 38 (trinta e oito) assistentes sociais. Essa diferença era esperada, pois a dinâmica das relações de trabalhos nos municípios - contratações e exonerações - é um processo em constante mudança.

**Tabela 3** Municípios da pesquisa de campo e respectivas quantidades de assistentes sociais: parâmetro Censo SUAS (BRASIL, 2017) e pesquisa de campo (2019)

Grupos	Municípios	% da população beneficiada pelo BF	Quantidade de assistentes sociais Censo SUAS (BRASIL, 2017)	Quantidade assistentes sociais pesquisa de campo (2019)
<b>GRUPO A</b>	Loanda	6,09%	03	02
	Paranavaí	8,37%	22	24
			<b>25</b>	<b>26</b>
<b>GRUPO B</b>	Paraíso do Norte	4,25%	04	03
	Alto Paraná	15,96%	04	02
			<b>08</b>	<b>05</b>
<b>GRUPO C</b>	Santa Isabel do Ivaí	4,86%	03	02
	Amaporã	23,48%	03	02
			<b>06</b>	<b>04</b>
<b>GRUPO D</b>	Nova Aliança do Ivaí	6,08%	01	01
	Planaltina do Paraná	22,47%	01	02
			<b>02</b>	<b>03</b>
<b>TOTAL DE ASSISTENTES SOCIAIS</b>			<b>41</b>	<b>38</b>

**Fonte:** Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019), baseada em dados do IBGE (2010), VIS DATA (BRASIL, 2019), Censo SUAS (BRASIL, 2017) e pesquisa de campo (2019).

Dentre os 38 (trinta e oito) assistentes sociais – dado identificado no processo da pesquisa de campo – que atuam nos 08 (oito) municípios, selecionamos 02 (dois) assistentes sociais de cada município, ou seja, 04 (quatro) sujeitos por grupo, justificando que essa seleção de 02 (dois) sujeitos foi motivada pelo porte dos municípios que, predominantemente, são de pequeno porte. Acrescente-se que, como demonstrado pela tabela 3, com exceção de Paranavaí e Paraíso do Norte, os municípios contemplados pelos critérios da amostra possuem entre 01 (um) e 02 (dois) assistentes sociais na política de assistência social. Na adoção desse critério, informamos 03 (três) exceções, conforme se segue:

a) do grupo “A”, no município de Loanda tivemos apenas 01 (um) assistente social como sujeito; pois, apesar de inicialmente 02 (dois) terem manifestado concordância na participação do estudo, no momento da pesquisa, 01 (um) não retornou os contatos estabelecidos e no município não havia outro profissional. Deste grupo, entrevistamos 03 (três) assistentes sociais;

b) do grupo “C,” também entrevistamos 03 (três) assistentes sociais, pois dos 04 (quatro) sujeitos que identificamos para o grupo, 01 (um) do município de Santa Isabel do Ivaí se encontrava em licença saúde;

c) do Grupo “D”, o município de Nova Aliança do Ivaí, conforme dado da tabela 3, só havia no momento da pesquisa 01 (um) assistente social em seu quadro de recursos humanos da assistência social. Deste grupo, entrevistamos também 03 (três) assistentes sociais.

Cabe esclarecer que, em relação ao município de Paranavaí, enviamos a todos os 24 (vinte e quatro) assistentes sociais elegíveis para a pesquisa, por intermédio do órgão gestor do município, um questionário denominado: Instrumental para seleção dos sujeitos de pesquisa dos municípios que possuem mais de dois assistentes sociais, trabalhadores do SUAS (Apêndice D). Após a devolutiva do instrumental, utilizamos variáveis qualitativas em ordem prioritária para definir os sujeitos: a) maior e menor tempo de formação profissional, associado; b) à graduação em diferentes instituições de ensino superior; e c) à atuação em diferentes locais de trabalho. Para o município de Paraíso do Norte, com 03 (três) assistentes sociais, essa ação não foi necessária, pois um deles estava como gestor municipal e requisitamos a exclusão.

Diante dos critérios estabelecidos e consideradas as exceções, tivemos como amostra da pesquisa, o quantitativo de 13 (treze) assistentes sociais. A

aproximação e os contatos com os participantes se deram inicialmente por meio de contato telefônico, a fim de convidá-los formalmente para essa participação. Passamos então, às entrevistas que foram realizadas de maneira aleatória, sem exigência de ordem sequencial de municípios.

A coleta de dados, por meio das entrevistas e do preenchimento do formulário, foi iniciada no mês de março e findada no mês de outubro de 2019. Entrevistamos, primeiramente, as assistentes sociais do município de Paraíso do Norte; na sequência, as de Amaporã, Alto Paraná, Nova Aliança do Ivaí, Planaltina do Paraná e Santa Isabel do Ivaí; e por fim, as assistentes sociais de Loanda e Paranaíba. A sequência das entrevistas não coincide propositalmente com a sequência numérica de identificação na tese dos sujeitos da pesquisa, pois como essa ação garantimos o sigilo em relação à identidade da profissional entrevistada.

## **CAPÍTULO 2 CONFIGURAÇÕES HISTÓRICAS E TEÓRICAS DA PROTEÇÃO SOCIAL CAPITALISTA**

Identificar as concepções de proteção social, seus fundamentos e ou suas aproximações a matrizes e correntes teóricas de proteção social capitalista, dos assistentes sociais que têm, na assistência social, seu campo sócio-ocupacional, implica inicialmente compreender as configurações históricas e teóricas relativas à proteção social capitalista.

O caminho que percorremos neste capítulo apresenta, a princípio, a proteção social como prática vinculada à sociabilidade cotidiana, aquela desenvolvida nas sociedades pré-capitalistas ou não institucionalizadas contemporaneamente, cujos contornos são diferentes da proteção social no capitalismo. O conteúdo dessa forma de proteção social é trabalhado nesta tese de forma breve, pois não se constitui a forma de proteção social que elegemos para compreender suas características; porém, a escolha de apresentá-la justifica-se pelo fato de que é necessário diferenciá-la da proteção social nos moldes capitalista, baseados na ideia de Estado enquanto provedor e regulador.

Na sequência, apresentamos a proteção social, característica da sociedade capitalista, pela qual o Estado é chamado para o atendimento das necessidades sociais e designado como responsável pela formatação de respostas às expressões da questão social. Para o debate de proteção social a partir dessa perspectiva, esclarecemos a vertente explicativa do capitalismo, no qual buscamos suporte teórico; a anatomia da sociedade nos moldes capitalista de produção; o Estado no capitalismo monopolista; e o surgimento da proteção social e sua vinculação com a ampliação das funções do Estado.

Feitos esses esclarecimentos, apresentamos a formação dos sistemas públicos de proteção social e sua dupla relação, tanto com o acirramento das expressões da questão social e a insuficiência dos mecanismos de proteção frente a insegurança social, produzida pelas novas formas de exploração do trabalho, quanto com a mobilização do operariado que foi capaz de pressionar o Estado por melhores condições de vida e de trabalho.

A presença ativa do Estado, por meio da instituição dos sistemas de proteção social, apresentou elementos distintos e revelou diferentes modelos de sistemas de proteção social, tendo em vista sua presença com maior ou menor

intensidade nas diferentes nações. Esses modelos, com ênfase nos modelos, alemão e inglês, são trabalhos neste capítulo, indicando que as variações dos modelos públicos de proteção social estão nas lutas sociais e de classes, que trazem consigo elementos teóricos e ideológicos e que, neste capítulo, oferecem subsídios para discutir as principais matrizes, teóricas e ideológicas, de proteção social capitalista.

## **2.1 Da proteção social como prática vinculada à sociabilidade cotidiana e à proteção social capitalista**

O ato protetivo e a construção de sistemas ou formas de proteção social não são exclusivos da sociedade capitalista e nem sempre foram administrados pelo Estado. Ao longo da história, a proteção social foi se apresentando de diferentes maneiras. A primeira, como prática vinculada à sociabilidade cotidiana que, como afirma Di Giovanni (1998), com base em estudos antropológicos, etnográficos, sociológicos e na historiografia, não existiu nenhum tipo de sociedade (antiga ou contemporânea) que não tenha desenvolvido algum tipo de sistema de proteção social aos seus membros. A segunda, como prática institucionalizada, característica do sistema capitalista e ofertada principalmente por meio de políticas sociais estatais.

Segundo Viana e Levcovitz (2005), as formas ou sistemas de proteção social podem ser classificados em dois tipos: antigo sistema, aquele que prevaleceu nas sociedades pré-capitalistas, e novo sistema, o vigente a partir do surgimento da sociedade capitalista de produção com suas necessidades.

A respeito do antigo sistema, estabelecido nas sociedades pré-capitalistas, explicam as autoras que o formato da proteção social era expresso pela solidariedade primária, direta, de pessoa a pessoa; razão pela qual, historicamente, as famílias são os principais agentes desse tipo de proteção social. Esse antigo sistema mobiliza a família, a comunidade, a filantropia, a assistência religiosa e outras manifestações da sociedade civil (VIANA; LEVCOVITZ, 2005, p. 18).

Já em relação à fase típica da sociedade capitalista, iniciada no final do século XIX e início do século XX, chamada pelas autoras de novo sistema, a característica é a presença interventiva do Estado e de profissionais nas funções de proteção social. Ocorre, a partir desse momento, o compartilhamento dos riscos gerados pelas situações de dependência entre Sociedade, Mercado e Estado; ou seja, pelas intervenções estatais na área da política social como meio de responder às

demandas sociais, fruto da contradição entre capital e trabalho (VIANA; LEVCOVITZ, 2005).

Por sua vez, Castel (1999), ao discutir a proteção social na história das sociedades, se utiliza de uma classificação própria para sistematizar e delimitar, no espaço e no tempo, a proteção social, trazendo uma visão ampla a partir dos sujeitos sociais envolvidos no processo, sejam estes públicos ou privados. Nomeia, como sociabilidade primária ou como proteção social primária, o modelo que vigorou anteriormente à sociedade capitalista e, como sociabilidade secundária ou proteção social secundária, a que surge após a formação da sociedade capitalista.

Na sociabilidade primária ou proteção social primária, característica da sociedade feudal, as redes de solidariedade e proteção eram reguladas pelas interdependências tradicionais; deste modo, aqueles que por algum motivo se tornavam vulneráveis, tinham sua proteção assegurada pelos próprios recursos da comunidade, visto a ausência de instituições especializadas. As redes de interdependência eram configuradas pelo pertencimento do indivíduo a um grupo familiar, de vizinhança, de trabalho, dentre outros. Nesse tipo de sociedade, o indivíduo se inscreve em seu território, como partícipe do sistema, sendo este autorregulado pela solidariedade e pela coerção de linhagem e vizinhança (CASTEL, 1999).

Neste período histórico, na perspectiva de Castel (1999), a precariedade existente, marcada principalmente pela fome e pela guerra, ainda não deve ser entendida como expressão da questão social<sup>5</sup>. Segundo o autor, a problematização das necessidades sociais, ou seja a moderna problematização do social, só entra em pauta, no Ocidente, a partir da decomposição da sociedade feudal e da entrada na modernidade (final do século XVIII e início do século XIX), sendo caracterizada, dentre outros elementos, pela ascensão do modo de produção capitalista - hoje predominante em escala mundial -; pelo surgimento do Estado nação, visto como Estado patrimônio nas mãos de um soberano; e pelo nascimento da burguesia, promotora de um novo processo econômico e uma nova concepção de mundo.

---

<sup>5</sup> Corroboramos a interpretação do autor, pois entendemos que “a “questão social” está elementarmente determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital/trabalho – a exploração” (PAULO NETTO, 2011b, p. 157), e que, portanto, sua base de fundação encontra-se na sociedade capitalista de produção.

As grandes transformações sociais, políticas, econômicas e culturais da Idade Moderna (mundo capitalista e burguês) passam a exigir “[...] o atendimento aos carentes, o que constitui objeto de práticas especializadas” (CASTEL, 1999, p. 57), sendo criados para o enfrentamento da pobreza, uma vez que, entre os séculos XVII e XIX, ser pobre era vergonhoso. Esta mudança da função protetiva do pertencimento familiar, da vizinhança e do trabalho para um atendimento assistencial institucionalizado, o autor denominou de sociabilidade secundária ou proteção social secundária.

Na produção teórica de Castel (1999), evidenciamos a relação entre a proteção social secundária e o surgimento do capitalismo; ocorrendo o mesmo em Viana e Levcovitz (2005), quando associam a relação do denominado novo sistema à formação da sociedade capitalista. Portanto, a partir desses autores, compreendemos que o formato de proteção social, baseado na ideia de Estado provedor do atendimento das necessidades sociais e responsável pela formatação de respostas às expressões da questão social, só se molda na sociedade capitalista de produção.

## **2.2 A constituição de sistemas públicos de proteção social e as principais matrizes teóricas e ideológicas de proteção social capitalista**

Desde suas origens no final do século XV e início do século XVI, o capitalismo passou por diferentes transformações; de um modelo transitório, inaugurado com a crise do feudalismo, a um complexo modelo de economia e sociedade. Tais mudanças ocasionaram profundas alterações socioespaciais que, em partes, refletiram as modificações nas técnicas, nos sistemas produtivos e na dinâmica societária.

A vertente explicativa do capitalismo, adotada para explicar o surgimento do capitalismo como categoria histórica, busca suporte teórico na concepção fundada pelo pensamento de Karl Marx (1985). Em linhas gerais, a partir de uma concepção mais crítica, o capitalismo é entendido como uma forma da sociedade organizar sua economia, cujas características básicas são a desigualdade, a concentração de renda, a exploração da força de trabalho e a prevalência do poder econômico, visto que o capitalismo é um determinado modo de produção, marcado, não apenas pela troca monetária, mas essencialmente pela dominação do processo de produção pelo capital, que tem, em sua essência, a exploração (MARTINELLI, 2011).



O surgimento do capitalismo ou da denominada Revolução Capitalista, nas análises de Bresser-Pereira (2011, p. 174), é a “[...] transformação fundamental depois do surgimento da agricultura e da passagem das sociedades nômades para as sedentárias e a formação das primeiras civilizações ou impérios”. Na perspectiva do autor, esse surgimento altera diferentes vertentes do modo de ser e viver em sociedade.

No plano econômico, deu origem ao capital e às demais instituições econômicas fundamentais do sistema – o mercado, o trabalho assalariado, os lucros, e o desenvolvimento econômico. No plano científico e tecnológico, é o tempo da transformação de uma sociedade agrícola letrada em uma sociedade industrial. No plano social, é o momento de duas novas classes sociais: a burguesia e a classe trabalhadora. No plano político, a revolução capitalista deu origem às nações e ao Estado moderno, e, somando a esses dois fenômenos um território, ao Estado-nação (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 174).

É nesse contexto de tempo e espaço sócio-histórico, onde se localiza o surgimento do capitalismo, que a relação do homem com o trabalho se altera progressivamente e o indivíduo passa a não ser mais proprietário do seu instrumento de trabalho. A classe dominada e explorada agora se constitui de trabalhadores ditos livres, porém dependentes do capital, ao passo em que não detêm os meios de produção e só possuem, como mercadoria, a força de trabalho, vendida ao capitalista em troca de uma remuneração que garanta a sobrevivência (MARX, 1985). Considerando essa perspectiva de Marx (1985), tendo em vista que, a sociedade capitalista se divide em duas classes sociais, as relações produzem e reproduzem a dicotomia inerente ao sistema, aqueles que produzem (os trabalhadores) e aqueles que se apropriam privadamente da produção (os proprietários).

Esta relação social de produção, própria do capital, configura-se, por um lado, pelos donos do dinheiro e dos meios de produção, aqueles que compram a força de trabalho, à medida que se apropriam dos meios de produção, convertendo-os em sua propriedade privada; e, pelo outro, pelos trabalhadores que só são donos de seus corpos, de sua capacidade de trabalhar, de sua força de trabalho e que precisam vendê-la em troca de um salário. Essa divisão existe, porque a dinâmica social capitalista está centrada na propriedade privada e é, com base nela, que se constituem as classes sociais e todas as relações de troca. Nesse processo, aqueles que são os donos dos meios de produção configuram a sociedade burguesa. A

burguesia, ao se tornar classe dominante, deixa de lado seu protagonismo revolucionário e passa a representar seus interesses particulares, abandonando a representação dos interesses para o conjunto da sociedade. O espírito da burguesia, que levou à revolução, cede lugar à ação defensiva, pois voltada, a partir de então e deste modo, para a manutenção das instituições sociais que criou e para a defesa do seu *status quo*. Para isso, como função ideológica, reproduz um modo de ser fundado em valores historicamente preservados pela tradição e pelos costumes ascendidos pela burguesia dominante (ESCORSIM NETTO, 2011).

Com a revolução política dos séculos XVI a XVIII, se coroa todo o processo de revolução burguesa, pelo qual se destrói o Estado feudal e se molda o Estado burguês. Como expressão cultural particular desse processo revolucionário se instaurou o que hoje chamamos de pensamento conservador e que, segundo Escorsim Netto (2011, p. 40), “[...] não é um estilo de pensamento intemporal, a-histórico, encontrável em qualquer tempo e em qualquer sociedade”: ele é uma expressão cultural particular do período em questão.

No seio desse dicotômico modo de produção e reprodução da vida social, nossa proposta de discutir a constituição de sistemas públicos de proteção social é uma tarefa extremamente complexa, uma vez que, no curso da história, esses sistemas incorporam ações e políticas nem sempre idênticas ao longo do tempo. Na literatura temos disponíveis diversas interpretações acerca dos tipos de sistemas de proteção social a partir de suas abrangências e concepções teóricas e ideológicas. À frente, apresentaremos algumas dessas interpretações.

### 2.2.1 Os modelos públicos de proteção social e as fases históricas

Na busca de compreender as perguntas a quem proteger, como proteger e de que proteger, Vianna (2002) afirma que cada nação respondeu a esses questionamentos de forma distinta em função das suas estruturas político-institucionais. Os diferentes modelos de proteção social, por essa autora, são explicados partir de três fases históricas.

Na primeira fase, lá pelos séculos XVI e XVII, o foco das ações governamentais de proteção social, produzidas contemporaneamente para consolidação dos modernos Estados nacionais, no Ocidente Europeu, foi na pobreza. A transição para o capitalismo, a expansão do comércio e a valorização das cidades

tornam visível, aos olhos da sociedade, a pobreza que, ao incomodar, passa a ser alvo de ações governamentais. Nesse cenário, surgem as chamadas Leis dos Pobres, que, segundo Vianna (2002), foi um tipo de proteção social bastante disseminado pelos países europeus, apesar das diferenças marcantes entre eles.

As Leis dos Pobres eram ordenações de Estado que faziam compulsória a 'caridade', implicando a criação de um fundo público – o imposto dos pobres, em geral recolhido pelas municipalidades – e que tinham por finalidade tirar os pobres das ruas. Vigoraram em grande parte dos países europeus entre os séculos XVII e XIX, e a despeito de terem apresentado variações expressivas no decorrer deste período, se caracterizaram pela natureza caritativa, pela forma de assistência pública e pelo alvo a que se destinavam: a pobreza (VIANNA, 2002, p. 03).

Nessas leis, o Estado é chamado a proteger a sociedade da ameaça representada pela pobreza, associada também à indigência, à doença, ao furto e à degradação dos costumes. A proteção aos pobres se dava por diversas vias, como exemplo, distribuição de alimentos, complementação salarial, recolhimento de idosos aos asilos e recrutamento para os órgãos públicos.

A segunda fase de proteção social se localiza no século XIX, tendo foco no trabalho assalariado. Despontam-se os seguros sociais compulsórios, como modelo dominante de proteção social, para fazerem face aos riscos sociais decorrentes do trabalho. O surgimento de novos atores como sindicatos, partidos políticos e arranjos institucionais foi capaz de incluir, na agenda pública, as demandas de setores emergentes do mundo do trabalho. As políticas de proteção social que se instauram nessa fase deixam de lado o caráter assistencialista e desempenham um novo papel no sistema de proteção: o de garantia dos direitos sociais e da hierarquização do universo dos beneficiários de acordo com as conveniências do sistema (VIANNA, 2002).

A terceira fase histórica é a passagem dos seguros sociais para a seguridade social. Ela ocorre, segundo Vianna (2002), quando no pós-guerra, as reformas realizadas pelos países desenvolvidos em seus sistemas de proteção social, ficaram conhecidos como Estados de bem-estar social, e o conjunto da constituição desse sistema e do período em questão, conhecido por anos dourados do capitalismo (produção em larga escala, consumo de massas e expansão do emprego e dos salários), que resulta numa maior homogeneidade social em algumas regiões do

mundo. Esses países apontaram a universalidade como eixo estruturante de construção da cidadania visando a garantia de direitos sociais.

Outra autora, Jaccoud (2009), também nos apresenta contribuições importantes à discussão. Ela situa o surgimento da proteção social na segunda fase descrita por Vianna (2002), pois a fase que caracteriza a proteção social com foco na pobreza não é entendida por ela como medida de proteção social. Sua tese defende a ideia de que a proteção social, administrada e financiada pelo Estado, e nascida no final século XIX, com a industrialização e a consolidação do pós-guerra, assume funções de reprodução social, a partir da constatação de que a vulnerabilidade e a insegurança social vinham se ampliando à medida que se expandiam as relações de trabalho assalariada.

A inserção da proteção social no sistema público estatal implica na redistribuição de recursos e serviços sociais como forma de controlar os riscos inerentes à sociedade capitalista. Nos dizeres da autora, é resposta à industrialização e à urbanização das sociedades modernas, que amplia “[...] o risco de as famílias de trabalhadores caírem na miséria em decorrência da impossibilidade de obter um salário no mercado de trabalho. As causas poderiam ser múltiplas - doença, velhice, desemprego, morte - e passaram a ser chamadas de ‘risco social’”. Em razão desses riscos sociais é que coube ao Estado atuar na oferta de proteção social (JACCOUD, 2009, p. 58).

[...] verifica-se que a trajetória do sistema de proteção social nos países desenvolvidos promoveu uma articulação das políticas visando à reprodução de uma ordem social mais equilibrada, situação que ficou conhecida na literatura política como a ordem social-democrática. Nesse cenário, coube aos Estados disponibilizar os serviços sociais básicos e garantir o acesso aos mesmos por parte de todos os cidadãos (MATTEI, 2019, p. 58).

Desse modo, se instituíram medidas de proteção social pela via do seguro social, como no caso dos países da Europa e do Brasil. Esse tipo de proteção, caracterizado por mecanismos de cotizações de caráter obrigatório e garantido pelo Estado, possibilitava a garantia de renda nos casos em que o risco de doença, invalidez, velhice e desemprego impedissem o trabalhador de suprir sua subsistência pela via do trabalho (JACCOUD, 2009).

Muito semelhante às explicações de Vianna (2002), Jaccoud (2009) reconhece um segundo momento na história da proteção social que consiste na instituição de serviços e benefícios associados a certo patamar de bem-estar social que, progressivamente, a partir do século XIX, acabaram por dar origem a novos direitos na esfera pública: os direitos sociais.

A proteção social, localizada temporalmente entre o fim do século XIX e início do XX, tem suas origens em uma fase muito específica do desenvolvimento capitalista: capitalismo monopolista. Nessa fase do capitalismo monopolista, de acordo com Braverman (1978), as funções do Estado são compelidas sistematicamente em torno do desenvolvimento, expansão e acumulação do capital. Assim, a ação do Estado amplia-se e, conseqüentemente, assume uma forma mais complexa e alinhada, tendo em vista a modificação da sua intervenção de maneira funcional e estruturalmente voltada para o atendimento das exigências do capital, o que lhe impõe, face aos riscos sociais, a tarefa de implantar medidas de proteção social. “Vale dizer: o Estado funcional ao capitalismo monopolista é, no nível de suas finalidades econômicas, o ‘comitê executivo’ da burguesia monopolista – opera para propiciar o conjunto de condições necessárias à acumulação e à valorização do capital monopolista” (PAULO NETTO, 2011b, p. 26).

O período monopolista do capital demandou um Estado diferente ao do capitalismo concorrencial. A natureza da ordem monopólica passa a exigir um Estado interventor, que garanta além das condições externas da produção e da acumulação capitalista e assegure também as condições gerais. Em toda a história do capitalismo não é de se estranhar a interferência do Estado como garantidor das condições externas da produção capitalista, seja na manutenção do direito à propriedade dos meios de produção, seja nas defesas pontuais dos interesses da burguesia. Todavia, na fase monopolista, o capital necessita de mecanismos de intervenção extraeconômicos, sendo o Estado a instância responsável por essa intervenção que incide diretamente na organização e no interior da dinâmica econômica. No capitalismo monopolista, as funções políticas do Estado são articuladas com as funções econômicas.

O Estado ganha múltiplas funções e opera de forma direta e indireta na economia. Paulo Netto (2011b), entre as funções diretas, cita a implementação de empresas estatais em setores básicos e não rentáveis, a ajuda e o controle de empresas capitalistas em dificuldades, subsídios e investimentos estruturais para os

monopólios com fundos públicos. Dentre as funções indiretas, segundo o autor, estão as encomendas e compras do Estado aos grupos monopolistas, investimentos públicos em infraestrutura, a formação institucional de mão de obra para o monopólio e a destinação de recursos às pesquisas para o mercado.

Diante desse cenário de reordenamento monopolístico, a questão social passa a ser tratada pelo Estado, não mais de maneira pontual e, em casos extremos, nos quais, a mobilização da classe trabalhadora, no máximo, ameaçava a ordem burguesa, como ocorria na fase concorrencial. Agora, o novo tratamento da questão social pelo Estado, aliado aos monopólios ocorre de maneira ordenada às novas funções estatais do período monopolista. Funções econômicas e políticas internas à produção capitalista sendo efetivadas e “[...] se realizando *ao mesmo tempo* em que o Estado continua ocultando a sua essência de classe” (PAULO NETTO, 2011b, p. 30, grifo do autor).

É dessa forma que a política social pública burguesa configura sua intervenção sobre as sequelas da questão social: de modo sistemático, articulando ao mesmo tempo funções políticas e econômicas de maneira a atender demandas de categorias da sociedade (ou de classes) e buscando um consenso social que permita reproduzir a ordem. Essa ação do Estado representa a maturidade e a consolidação da sociedade burguesa, em razão da qual as políticas sociais passam a ser entendidas “[...] como respostas do Estado burguês do período monopolista a demandas postas no movimento social por classes (ou estratos de classes) vulnerabilizados pela ‘questão social’” (PAULO NETTO, 2003, p. 15).

Precisamos deixar claro que as políticas sociais não são automaticamente implementadas pelo Estado somente porque há necessidade delas; são as pressões exercidas pela classe dominada, organizada e mobilizada, que forçam a intervenção do Estado.

A proteção social pode ser considerada a partir de dois ângulos distintos e antagônicos e que ao mesmo tempo têm a função de complementaridade: ela é concebida a partir das lutas e reivindicações da classe trabalhadora, a partir da correlação de forças presentes na sociedade, os quais desencadeiam ações, preferencialmente de ordem Estatal, de combate às iniquidades produzidas pelo sistema de produção, operacionalizadas a partir do reconhecimento do Estado e do patronato (duas instituições imprescindíveis nesse processo). E ao mesmo tempo é utilizada como instrumento do capital, no sentido de manutenção do sistema, ao passo que ela não rompe com as desigualdades produzidas pela ordem vigente (GOMES, 2011).

Em síntese, afirmamos que as respostas do Estado à questão social, com o objetivo de estabelecer a responsabilidade pela estruturação de sistemas de proteção social, foram resultantes do aumento das mobilizações, das lutas e das conquistas da classe trabalhadora; da expansão das massas médias urbanas; e da capacidade do Estado em consolidar alianças políticas.

No domínio da saúde, da habitação, da educação, da renda, do emprego etc., o foco das políticas sociais recai sempre sobre uma expressão ou expressões da chamada 'questão social'. O Estado apresenta respostas quando os afetados por essas expressões são capazes de exercer, sobre ele, uma pressão organizada. Não basta que haja expressões da 'questão social' para que haja política social; é preciso que aqueles afetados pelas suas expressões sejam capazes de mobilização e de organização para demandar a resposta que o Estado oferece através da política social (PAULO NETTO, 2003, p.15-16).

Sobre as respostas do Estado capitalista, consagradas especificamente por meio de medidas de proteção social, Viana e Levcovitz (2005) nos esclarecem que a consolidação dos sistemas de proteção social, enquanto política pública, decorre do processo de desenvolvimento do capitalismo e da consequente agudização das desigualdades sociais.

Teixeira (2013, p. 267) traz contribuição a este debate quando afirma que os sistemas públicos de proteção social, surgidos nos países capitalistas ocidentais, como resposta à questão social, são resultantes “[...] das pressões das lutas sociais que agregam e adensam reivindicações, trazendo à cena pública os problemas sociais transformados em demandas políticas, introduzindo-as no campo das disputas políticas e das prioridades de políticas públicas”. Quanto mais forte a organização da classe operária, maiores são as proteções e os grupos cobertos.

Nessa direção, Navarro (1993) explica

A obtenção de benefícios de cobertura universal, por parte da classe trabalhadora, dependeu de quão poderosas eram suas organizações. Nos países onde a influência da classe operária aumentou, predominaram os programas de cobertura universal, e os programas sociais baseados na avaliação dos testes de meios foram dramaticamente reduzidos. Nos países onde a classe operária era débil, como nos EUA, o Estado de Bem-Estar também era débil (com cobertura limitada e não universal), e os serviços foram administrados de maneira que debilitaram, mais que fortaleceram, a solidariedade de classe dos trabalhadores, pois institucionalizaram fragmentações

entre assistidos e não assistidos e os que conseguiram proteção no mercado (NAVARRO, 1993, p. 165).

Ainda em Teixeira (2013), temos a compreensão de que o Estado capitalista responde às demandas no campo da proteção social de múltiplas maneiras. Ele pode desde antecipar-se a essas lutas e, nesse caso, “[...] a formulação pública de um problema social pode surgir do próprio campo político, que encontra nas expressões numéricas dos problemas ou nas estimativas futuras, uma causa de interesse geral a ser defendida [...]”; como pode responder de modo fragmentado aos trabalhadores acarretando a quebra da solidariedade de classe (TEIXEIRA, 2013, p. 267).

A partir das referências apresentadas podemos indicar que as medidas de proteção social, voltadas para os riscos associados ao trabalho industrial surgem em decorrência do acirramento das expressões da questão social; da insuficiência dos mecanismos de proteção perante novas formas de exploração do trabalho, gerando insegurança social; e, ainda, da mobilização do operariado que, naquele momento histórico é capaz de pressionar o Estado por melhores condições de vida e de trabalho.

As medidas protetivas, construídas e organizadas ao longo da história, são consequências das correlações de forças históricas e políticas e, ao mesmo tempo, expressam diferentes tendências teóricas e ideológicas de proteção social. No âmbito das respostas do Estado, essas medidas protetivas se configuram sempre como resultado da luta de classes e não se referem às intenções ou a projetos específicos de cada classe. Implicam na possibilidade de negociação numa arena incontestável de conflito de interesses, que são as políticas públicas, mas sem que a estrutura social capitalista seja abalada.

### 2.2.2 Os modelos públicos de proteção social e as matrizes teóricas e ideológicas

A presença ativa do Estado, por meio da instituição dos sistemas de proteção social, apresentou elementos distintos e revelou diferentes modelos de Estados de bem-estar social, tendo em vista sua presença com maior ou menor intensidade nas diferentes nações. A origem das variações dos modelos de proteção



social públicos está nas lutas sociais e de classes, que trazem consigo elementos teóricos e ideológicos.

Outro autor, muito utilizado na literatura de proteção social e que pode trazer importantes aportes à nossa discussão, é Esping-Andersen (1991). Segundo ele, o exame das variações internacionais dos direitos sociais demonstra combinações qualitativamente diferentes entre Estado, mercado e família. Ao relacionar a qualidade dos direitos sociais, a estratificação social e o relacionamento entre Estado, mercado e família, ele categoriza os tipos de regime dos sistemas de proteção social em três grupos distintos: 1) modelo liberal ou residual; 2) modelo conservador corporativista (também conhecido como meritocrático-particularista); e 3) modelo social-democrata (ou institucional-redistributivista). Sem grande rigor, iremos apresentá-los pela perspectiva do autor.

No modelo liberal ou residual, o foco do sistema de proteção social é o trabalho. Nele, as políticas assumem um caráter mais focalizado na medida em que procuram atender os indivíduos excluídos dos processos econômicos. Índices importantes de desigualdades se mantêm e coexistem com políticas de proteção social. As políticas inspiradas nesse modelo caracterizam-se pelos testes de meios para eleger beneficiários que são atendidos a partir de critérios de seletividade e conforme seu mérito, sendo estreitos os limites para a intervenção estatal e abertos espaços para o mercado na distribuição dos benefícios.

É bastante conhecido como modelo de mercado no qual a intervenção social do Estado deve cessar com a eliminação da situação de emergência. Os direitos dos beneficiários não são tão ligados a seu desempenho no trabalho e sim à comprovação das necessidades de subsistência. Como exemplo, temos os casos dos Estados Unidos, Canadá e a Austrália.

O *welfare state* 'liberal', em que predominam a assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social. Os benefícios atingem principalmente uma clientela de baixa renda, em geral da classe trabalhadora ou dependentes do Estado. Neste modelo, o progresso da reforma social foi severamente limitado pelas normas tradicionais e liberais da ética do trabalho: aqui os limites do bem-estar social equiparam-se à propensão marginal à opção pelos benefícios sociais em lugar do trabalho. As regras para a habilitação aos benefícios são, portanto, estritas e muitas vezes associadas ao estigma; os benefícios são tipicamente modestos. O Estado, por sua vez, encoraja o mercado, tanto passiva - ao garantir apenas o mínimo - quanto

ativamente - ao subsidiar esquemas privados de previdência (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 108).

No modelo conservador/corporativista ou meritocrático-particularista as políticas públicas são bastante limitadas e os benefícios financeiros são dependentes de contribuições pessoais e orçamentos governamentais. É fortemente marcado pelo corporativismo e por esquemas de estratificação ocupacional; vincula, ao emprego, o acesso aos benefícios; e é conhecido como o modelo alemão ou modelo do seguro, inspirado em Bismarck. Como fundamento, adota a previdência estatal e compulsória. Temos como exemplos desse modelo a Áustria, a França, a Alemanha e a Itália.

Nestes *Welfare states* conservadores e fortemente 'corporativistas', a obsessão liberal com a mercadorização e a eficiência do mercado nunca foi marcante e, por isso, a concessão de direitos sociais não chegou a ser uma questão seriamente controvertida. O que predominava era a preservação das diferenças de *status*; os direitos, portanto, estavam ligados à classe e ao *status*. Este corporativismo estava por baixo de um edifício estatal inteiramente pronto a substituir o mercado enquanto provedor de benefícios sociais; por isso a previdência privada e os benefícios ocupacionais extras desempenham realmente um papel secundário. De outra parte, a ênfase estatal na manutenção das diferenças de *status* significa que seu impacto em termos de redistribuição é desprezível (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 108-109).

Os valores no modelo conservador estão fortemente atrelados às concepções religiosas e com um menor grau de comprometimento com a erradicação das desigualdades, pois procura-se preservar determinados privilégios sociais. Segundo o autor,

[...] são moldados de forma típica pela Igreja e por isso muito comprometidos com a preservação da família tradicional. A previdência social exclui tipicamente as esposas que não trabalham fora, e os benefícios destinados à família encorajam a maternidade. Creches e outros serviços semelhantes prestados à família são claramente subdesenvolvidos; o princípio de 'subsidiariedade' serve para enfatizar que o Estado só interfere quando a capacidade da família servir os seus membros se exaure (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 109).

No modelo social-democrata, típico do norte da Europa, mais especificamente dos países escandinavos, o sistema, que possui um caráter altamente inclusivo e universalista, composto por diversos serviços públicos e

transferências monetárias, resulta na constituição de sociedades bastante igualitárias e garantidoras da cidadania plena e com benefícios garantidos como direitos, cujo valor é desvinculado de contribuição por parte dos beneficiários. Ele procura assegurar mínimos vitais, conforme critérios de equidade e não de mérito. É normalmente identificado como o modelo inglês de proteção social, ou modelo formulado por Beveridge, e tem caráter mais desmercadorizante e universalista.

[...] nestas nações, a social-democracia foi claramente a força dominante por trás da reforma social. Em vez de tolerar um dualismo entre Estado e mercado, entre a classe trabalhadora e a classe média, os social-democratas buscaram um *welfare state* que promovesse a igualdade com os melhores padrões de qualidade, e não uma igualdade das necessidades mínimas, como se procurou realizar em toda a parte. Isso implicava, em primeiro lugar, que os serviços e benefícios fossem elevados a níveis compatíveis até mesmo com o gasto mais refinado das novas classes médias; e, em segundo lugar, que a igualdade fosse concedida garantindo-se aos trabalhadores plena participação na qualidade dos direitos desfrutados pelos mais ricos. Esta fórmula traduz-se numa mistura de programas altamente desmercadorizantes e universalistas (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 109).

Na tentativa de aproximação dos modelos acima descritos ao que se apresenta na América Latina, consideramos que, com exceção de Cuba, o modelo meritocrático-particularista é o que predomina. Segundo Draibe (1993, p. 08), nos países latinos, repousa a premissa de que “as pessoas devem estar em condições de resolver suas próprias necessidades, com base em seu trabalho, em seu mérito, no desempenho profissional, na sua produtividade”. No caso brasileiro, a proteção social tendeu a adquirir, nas suas relações com os grupos de interesse e com o sistema político, conotação corporativista, típica dos sistemas de base meritocrática-particularista, mas foi o caráter clientelista, o que mais marcou sua dinâmica.

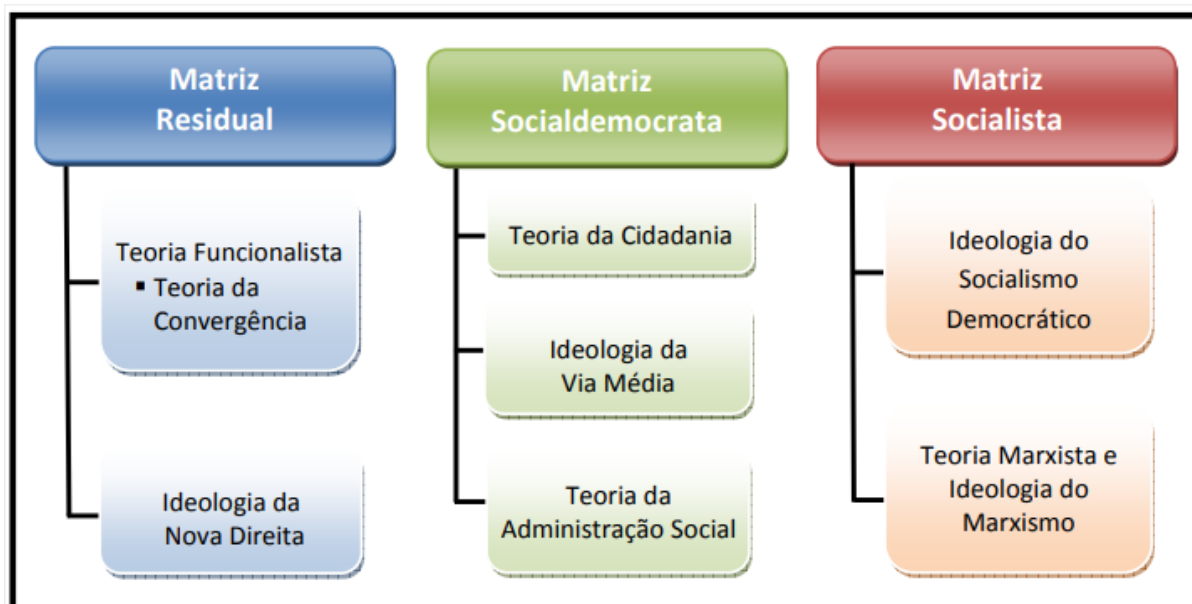
Importante salientar que falamos em tentativa de aproximação, pois entendemos que as trajetórias dos sistemas de proteção social são dependentes da herança histórica, dos impactos da crise sobre os países e dos ambientes políticos e regimes (autoritários, democráticos ou em transição) em que ocorreram ou ocorrem. Não podemos olhar esses modelos como cristalizados no tempo e estabelecer uma comparativa sem considerar todos esses elementos.

Outro referencial importante para essa discussão são os estudos da pesquisadora Camila Pereira (2013; 2016), que organiza as matrizes teóricas e

ideológicas de proteção social capitalista em: a) Residual; b) Social-democrata ou Institucional; e c) Socialista. Essa proposta da autora de organizar as principais matrizes teóricas e ideológicas de proteção social capitalista em três categorias foi a razão de a considerarmos como a principal referência a ser utilizada para a construção das unidades analíticas desta tese.

A classificação construída pela autora (2013, p. 31), baseia-se nas “[...] tipologias de Vic George e Paul Wilding (1994) e Ramesh Mishra (1981) [...]” os quais identificam 08 (oito) correntes teóricas e ideológicas de proteção social, a saber: a Matriz Residual engloba a Teoria Funcionalista, a Teoria da Convergência e a Ideologia da Nova Direita; a Matriz Social-democrata ou Institucional engloba a Teoria da Cidadania; a Ideologia da Via Média e o enfoque da Administração Social; e a Matriz Socialista, a Ideologia do Socialismo Democrático e a Teoria Marxista e Ideologia do Marxismo. Esquemáticamente, podem ser assim representadas (Figura 3):

**Figura 3** Matrizes teóricas e ideológicas de proteção social<sup>6</sup>



**Fonte:** Pereira (2013, p. 42).

<sup>6</sup> A figura 3, como apresentado acima, tem por fonte Pereira (2013) e por se tratar de uma reprodução fiel da obra da autora, mantivemos na ilustração a palavra “Socialdemocracia” escrita sem o uso do hífen; contudo, de acordo com o Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, vigente no Brasil, desde janeiro de 2016, ocorre o uso hífen nas palavra social-democrata e social-democracia, pois a forma anteposta “social” é um adjetivo. No decorrer do nosso texto, quando não citamos diretamente a autora, o Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa foi respeitado.

A respeito da Matriz Residual, a pesquisa da autora (2013, p. 77) aponta que a escolha do termo residual para qualificá-la é carregado de significado, pois indica “[...] um perfil politicamente avarento de proteção social pública, tem a propriedade de agregar tendências que, ao mesmo tempo, reforçam as correntes teóricas e ideológicas componentes da referida matriz e são balizadas por elas” e acena, mais especificamente, para:

[...] um padrão de proteção social mínima, focalizada nos extremamente pobres, descolada do status de direito e que se constrói e desenvolve com relutância por parte de governos, legisladores, gestores e executores dos países onde ela se processa. Países estes que, como não poderia deixar de ser, constituem os principais lócus de reprodução da ideologia burguesa e de rejeição a toda e qualquer medida pública de restrição à liberdade do mercado e ao direito individual de propriedade privada; e, ainda, onde o atendimento das necessidades de lucro incessante do capital tornou-se imperativo meritório, que destrói qualquer veleidade de satisfação de necessidades humanas como questão de direito socialmente legitimado (PEREIRA, 2013, p. 77).

O padrão protetivo defendido pela Matriz Residual está assentado em “[...] teorias e ideologias que emergiram das academias francesas e austríacas e das renomadas instituições de ensino superior estadunidenses como o City College de Nova York e as Universidades de Columbia, Harvard e Chicago [...]”. Nestas instituições, lecionaram os “[...] baluartes do pensamento funcionalista Robert Merton e Talcott Parsons e os neodireitistas Irving Kristol e Milton Friedman” (PEREIRA, 2013, p. 282).

As correntes componentes da Matriz Residual – Teoria Funcionalista; sua variante, Teoria da Convergência; e Nova Direita (que representa a fusão do neoliberalismo com o neoconservadorismo) –, além de afinadas com as características típicas do residualismo na proteção social, podem ser consideradas também como suas idealizadoras e propagadoras.

Boeira (1996), especificamente sobre o Funcionalismo, destaca que esse termo não designa uma teoria, mas uma tendência metodológica que perpassa as ciências naturais e sociais. Pereira (2013, p. 78), por sua vez, embora reconheça as deficiências teóricas inerentes a esta escola sociológica, ao se referenciar a Mishra (1981), utiliza o termo teoria para qualificar o Funcionalismo porque entende que “[...] o paradigma funcionalista constitui uma abordagem capaz de formular hipóteses

pautadas por fatos, testá-las e incorporá-las à teoria sociológica geral [...]”; portanto, a considera uma teoria sociológica em seu sentido mais literal.

De acordo com Soares (2008), o Funcionalismo é hoje uma das teorias sociológicas mais difundidas nas sociedades capitalistas, com destaque, em primeiro lugar, os Estados Unidos. Está associada à obra de Émile Durkheim e mais recentemente a Robert K. Merton e Talcott Parsons; sem dúvida, os maiores responsáveis pelo desenvolvimento do Funcionalismo moderno. O Funcionalismo procura explicar fenômenos sociais a partir do papel das instituições na sociedade e tem, como principal objetivo, esclarecer à sociedade as ações coletivas e individuais, a partir de causalidades, ou seja, de funções. A sociedade ou o que se observa dela a partir dessa teoria é compreendida como um organismo, composto por órgãos relacionados e com funções específicas.

Os teóricos Funcionalistas compreendem a sociedade de modo esquematizado, em que cada parte possui uma função para a estabilidade dessa sociedade como um todo. Esta visão é, portanto, sistêmica, pois observa quais os fatores que unem as diferentes partes componentes da sociedade formando um grande conjunto a funcionar interligadamente, como uma máquina e suas diferentes peças e engrenagens. Nesse esquema, o que faz com que todas estas partes exerçam sua função é o consenso, que garante a estabilidade social e os valores comuns de uma sociedade. Este modelo de análise influenciou muitos estudos em diferentes momentos e setores; mas, especialmente, trabalhos sobre cultura, instituições e participação social.

Na visão teórica Funcionalista, se uma determinada mudança social promove equilíbrio harmonioso é considerado funcional; contudo, se este elemento promove o oposto a essa harmonia e continuação do sistema da sociedade, então é disfuncional e não tem nenhum efeito. Ao analisar qualquer elemento de um sistema social, o Funcionalismo procura saber de que maneira este elemento se relaciona com os demais elementos do mesmo sistema social e com o próprio sistema social como um todo, para daí tirar as consequências que interferem nesse sistema, provocando sua disfunção, ou, por outro lado, contribuindo para a sua manutenção, sendo funcional (SOARES, 2008).

A Teoria da Convergência que, como citado anteriormente, possui suas raízes no Funcionalismo, “[...] parte do preceito de que sociedades com as mesmas características e o mesmo nível de desenvolvimento industrial e econômico

produzirão, inevitavelmente, tipos similares de proteção social” (PEREIRA, 2013, p. 94).

[...] segundo esta corrente teórica, o processo de industrialização foi determinante para a formação e o progresso do Estado de Bem-Estar e de políticas públicas mais efetivas e complexas. Com isso, é deixada em segundo plano a influência direta de instituições específicas e de valores morais, conjuntos de crenças culturais e princípios políticos na evolução das formas socialmente protetivas de tal modo que, para os adeptos desta abordagem, segundo Mishra (1981), padrões estruturais idênticos podem ser encontrados em sociedades socialistas e capitalistas que apresentem a mesma condição industrial (PEREIRA, 2013, p. 94).

Pela Teoria da Convergência, o Estado é compelido, coercitivamente, pelas decorrências naturais da industrialização, a satisfazer as necessidades integrativas da sociedade e a criar e gerir mecanismos de proteção social (CORTEZ, 2008). Entre os parceiros da esfera estatal na provisão de bem-estar destaca-se a empresa. Por esta lógica, há o fortalecimento do setor privado, da esfera mercantil, em detrimento da administração pública, o que sinaliza, para a instância privada, o papel precípua de fornecer proteção social. Deste modo, “só por meio do trabalho assalariado ou rentável os trabalhadores adquirem status de cidadão e passam a ser merecedores dos direitos exclusivamente decorrentes dessa inserção laboral” (PEREIRA, 2013, p. 96).

A Ideologia da Nova Direita tem seu surgimento relacionado ao contexto da crise econômica enfrentada pelo capitalismo a partir de 1973. Nesse cenário, marcado por uma grande recessão a afligir as principais economias capitalistas mundiais “[...] ganharam destaque ideologias, valores e práticas que, em nome da administração de recursos hipoteticamente escassos e do predomínio do mérito individual sobre direitos sociais, impõem às políticas públicas limites à concretização desses direitos em benefício de todos” (PEREIRA, 2013, p. 38-39). Em meio a essas ideologias, surge a Nova Direita como crítica liberal à ação social do Estado, passando a exercer, desde então, posição de poder em vários países.

Segundo Afonso (1998; 1999; 2000 *apud* AFONSO, 2007, p. 13), a Ideologia da Nova Direita consiste em

[...] uma espécie de *melting pot* político, econômico e cultural que se traduziu na fusão (conjuntural) de valores e interesses contraditórios,

de origem (neo)liberal e (neo)conservadora, os quais acabaram tendo expressão concreta em muitas medidas e decisões de carácter híbrido e heterogêneo, assumidas por diferentes governos deste período.

Enquanto prática política, econômica, social e cultural, a Ideologia da Nova Direita é derivada da influência de duas ideologias conflitantes: neoliberalismo econômico e o neoconservadorismo social e político. Alia a defesa neoliberal do livre mercado; do indivíduo; da liberdade negativa<sup>7</sup>; da autorresponsabilização e da proteção mínima – variedade de fontes na oferta de bem-estar, por repelir a interferência estatal e a centralidade do Estado – com a argumentação neoconservadora em favor da autoridade do Estado (ou governo forte); da disciplina e da ordem; da hierarquia; da subordinação; e do resgate de valores tradicionais, como família patriarcal, propriedade privada, patriotismo, bons costumes e moral (AFONSO, 1999; MILLER, 1999; GAMBLE, 1994 *apud* PEREIRA, 2013).

Essas correntes teóricas residuais que são englobadas pelo Funcionalismo, incluindo sua variante Teoria da Convergência e a Teoria da Nova Direita, “[...] tornaram-se forças políticas que influenciaram diretamente governos e pautaram ações protetivas em diversas nações ao redor do globo, especialmente a partir dos anos 1970” (PEREIRA, 2013, p. 77). Por consequência,

Hoje seus postulados estão mais presentes do que nunca em quase todas as regiões do mundo, e ‘convertem’ culturas, economias tradicionais e regimes políticos diversos. Além disso, penetram nas esferas formadoras de opinião e de valores, como escolas, Universidades, Igrejas, veículos de comunicação e artes no geral, corrompendo suas premissas anticompetitivas originais, que passam a ser substituídas por princípios regidos pela lógica antissocial do capital. Esse processo encontra oposições e não se dá sem lutas e resistências. Contudo, conquistam cada vez mais espaço e defensores, até mesmo entre os oprimidos pelos grilhões socioeconômicos sustentados e validados pelo ideário dessa Matriz. A legitimidade ampliada concedida ao Funcionalismo e à Nova Direita só pôde ser conquistada pelo uso generalizado da manipulação, da mistificação, do logro, do fetiche, que distorcem a realidade capitalista,

---

<sup>7</sup> “A Nova Direita entende liberdade simplesmente como ausência de coerção (liberdade negativa)” (PEREIRA, 2013, p. 118). “E, conseqüentemente, refere-se, de forma privilegiada, à liberdade do mercado e ao direito à propriedade privada. Resgatando a ideia de “mão invisível”, preconizada por Adam Smith, Hayek criou um neologismo, que recebeu o nome de “catallaxy” para descrever uma espécie de ordem espontânea produzida pelo mercado, que não caberia ao Estado cercear. É nesse sentido, que ele concebe a liberdade como uma condição na qual todos estariam autorizados a utilizar seus conhecimentos na busca de seus fins, tendo como limites apenas as regras de justa conduta, de aplicação universal “(PIERSON, 1991, p. 43 *apud* PEREIRA, 2013, p. 118).



ocultam sua essência, mascaram seu modus operandi e transformam, na aparência, crimes, brutalidades e explorações em banalidade (PEREIRA, 2013, p. 77-78).

A proteção social capitalista é vista pela Matriz Residual como ferramenta estratégica indesejável, mas eficaz, de controle e integração social. Se traduz “[...] relutante, admitida desde que seja pontual, emergencial, condicional, focalizada e mínima [...]”. Tem por objetivo “[...] garantir a coesão, a ordem e a harmonia sociais indispensáveis para o bom funcionamento da sociedade capitalista”. Para tanto, o mercado e outras instituições privadas (como a família, as associações de vizinhos, as ONGs, entre outras) assumem papel primordial na oferta de proteção social, “[...] legitimados pela suposta valorização à competição” (PEREIRA, 2013, p. 282). Dentre os mecanismos e as práticas sociais presentes nas políticas sociais contemporâneas de corte residual, que exercem decisiva influência nos circuitos decisórios da política social, destacam-se:

[...] aqueles que, já no século XIX, receberam a seguinte denominação: critério da menor elegibilidade; testes de meios; e focalização na pobreza extrema. E associados a eles encontram-se medidas de controle do paternalismo e de desvios dos objetivos emancipatórios que só pela via do trabalho assalariado deveriam ser alcançados, quais sejam: as condicionalidades ou contrapartidas e a substituição do welfare (bem-estar como direito) pelo workfare (bem estar em troca de trabalho) (PEREIRA, 2013, p. 160).

As comparações entre as correntes teóricas da Matriz Residual são permitidas a partir de algumas das características básicas da proteção social, a saber: importância dada a teoria; tipo de acordo político; tipo de proteção social; principais instâncias envolvidas; status de direito e objetivo primeiro da proteção social, conforme estão expressas no quadro 4.

**Quadro 4** Quadro comparativo das correntes teóricas e ideológicas de proteção social da Matriz Residual

<b>Características</b>	<b>Matriz Residual</b>		
	<b>Funcionalismo</b>	<b>Teoria da convergência</b>	<b>Nova Direita</b>
<b>Importância dada a teoria</b>	Valorização de teoria	Valorização de teoria	Valorização de teoria

<b>Tipo de acordo político</b>	Por meio de consenso	Por meio de consenso	Por meio da cooptação e conflito velado
<b>Tipo de proteção social</b>	Mínima e Residual	Mínima e Residual	Mínima e Residual
<b>Principais instâncias envolvidas</b>	Estado e Mercado	Estado e Mercado	Mercado e outras instâncias privadas não mercantis (família, ONG's)
<b>Status de direito</b>	Proteção Social não é direito	Proteção Social não é direito	Proteção Social não é direito
<b>Objetivo primeiro da proteção social</b>	Preservação do capitalismo	Preservação do capitalismo	Preservação do capitalismo

**Fonte:** Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019), baseada em Pereira (2013).

A segunda matriz teórica proposta é a Social-democrata ou Institucional. A social-democracia consiste em uma ideologia política surgida, no fim do século XIX, como uma alternativa à conquista do socialismo, pela via da não revolução, mas sim por meio de uma gradual reforma legislativa do sistema capitalista a fim de torná-lo mais igualitário. Possui, como lema central, a superação gradual do sistema capitalista pelo caminho da democracia.

No campo político, a social-democracia defende as liberdades civis, os direitos de propriedade e a democracia representativa, na qual os cidadãos escolhem os rumos do governo por meio de eleições regulares com partidos políticos que competem entre si. Na área econômica, encontrou, nas teorias do economista britânico John Maynard Keynes (1883-1946), a combinação perfeita para aliar os interesses sociais à mitigação de aspectos considerados problemáticos do capitalismo, como crises periódicas e elevado desemprego (PRZEWORSKI, 1988).

As correntes que compõem essa matriz – Teoria da Cidadania, a Ideologia da Via Média e a Teoria da Administração Social –; especificamente acerca da proteção social, compartilham da mesma intenção socialmente integradora da Matriz Residual, avançando “[...] ao reconhecer a proteção social como direito a ser garantido ampliadamente”, embora “[...] a universalidade ainda não é inteiramente bem-vinda, mas já é compreendida como estratégia segura a ser adotada na prevenção de crises ou solução de problemas sociais [...]”. Os defensores dessa matriz embasam-se na convicção de que existe compatibilidade de existência entre o sistema capitalista e as medidas ampliadas de proteção social como direito, embora discordem quanto ao tipo,

ao nível e à cobertura das provisões, bem como quanto à natureza da regulação estatal e às espécies de benefícios e de serviços socialmente disponibilizados (PEREIRA, 2013, p. 282-283).

O Estado assume papel essencial, mas compartilha a gestão e a provisão social com o mercado e com outras instâncias sociais privadas não mercantis (pluralismo de bem-estar). Resultado de decisões coletivas e democráticas, as ações políticas, econômicas e sociais, são executadas a variar, perante circunstâncias.

A Teoria da Cidadania, uma das correntes da Matriz Social-democrata, tem, segundo Moraes e Junior (2011), no sociólogo britânico Thomas Humphrey Marshall, conhecido a partir do final dos anos 1940, um dos grandes estudiosos na compreensão acerca da cidadania. Ele desenvolveu um conceito para cidadania que ainda hoje é muito utilizado, sendo seus estudos considerados referências sobre a temática. Em sua obra, faz a reconstrução do desenvolvimento da cidadania, em especial na Inglaterra, até o século XIX, relacionando esse desenvolvimento com o impacto sobre as classes sociais, e só então define o que seria cidadania, termo proveniente de três derivações que envolveriam elementos civil, político e social (MARSHALL, 1967 *apud* MORAES; JÚNIOR, 2011).

T. H. Marshall fundamenta sua teoria a partir de um conceito de cidadania que, embora vago e subjetivo, serve de base útil para sua análise sobre o processo pelo qual os direitos de cidadania foram e podem ser alcançados e ampliados. Definindo cidadania como um status adquirido por toda pessoa que participa integralmente da comunidade ou sociedade a qual pertence, este pensador parece indicar a necessidade de maior precisão do que caracterizaria um membro completo dos sistemas sociais e da forma como essa participação absoluta se tornaria possível. Em vista disso, detém-se no exame do desenvolvimento de 'um código uniforme de direitos e deveres' ao qual todos – ricos e pobres, governantes e governados – deveriam respeitar e seguir, concretizando, assim, a sua participação plena. Esse código, carregado de historicidade, confere ao Estado papel primordial, já que é nesta esfera que se dá o reconhecimento e a garantia dos direitos a todos os participantes efetivos da sociedade – ou, no entendimento de T. H. Marshall, os cidadãos; e é, também, esta a esfera privilegiada à qual se devem obrigações e contrapartidas. Destarte, ele parte do princípio de que, para além do mero cumprimento de deveres, o estabelecimento de direitos legais é a única forma de assegurar a participação total universal – e, conseqüentemente, materializar a cidadania. Segue-se daí sua classificação da cidadania em três 'elementos' – ou direitos –, baseada em sua observação histórica: o civil, o político e o social (PEREIRA, 2013, p. 167-168).

Essa corrente teórica, no que tange a proteção social, contempla direitos individuais, civis e políticos, além dos sociais. Sua relação com a proteção social se explica “[...] pelo fato de ela ter considerado os serviços sociais como direitos e de ter elegido o Estado de Bem-Estar como a instituição responsável pela provisão e garantia destes”; além disso, “[...] os direitos civis e políticos guardam relação de reciprocidade, embora conflituosa, com os direitos sociais” (PEREIRA, 2013, p. 37).

Por sua vez, a Ideologia da Via Média, “[...] reconhece a necessidade da regulação econômica e da existência de um Estado provedor de bem-estar à sociedade”, distanciando-se da crença de que o mercado só pode funcionar com eficiência se for inteiramente livre e desregulado (PEREIRA, 2013, p. 177). Nessa teoria, aceita-se a presença de um Estado de bem-estar social, interventor no interior do capitalismo. A oferta de bem-estar social, promovida e sustentada pela atividade governamental, não deve ser reduzida e centralizada no Estado, visto que a oferta protetiva deve ser plural, assentada na parceria entre Estado e mercado, sendo aquele primeiro chamado a atuar quando este último faltar ou falhar, o que conserva e possibilita o crescimento da economia capitalista.

Esta ideologia, segundo a mesma autora (2013, p. 177), “[...] embasa-se na convicção de que a iniciativa privada, o lucro, o individualismo, a economia de mercado e, por consequência, o sistema capitalista, devem ser protegidos e conservados, e não superados”. Pesquisadores e políticos dessa corrente reúnem-se em torno de uma crença comum: a proteção social é conciliável com o capitalismo e necessária a reprodução e a sua preservação.

A Teoria da Administração Social, também denominada de engenharia social, possui enfoque reformista, empírico e pragmático acerca do bem-estar social e é sustentada pelos valores da compaixão e da justiça, bem como da eficiência. Sua identificação com a engenharia, se dá pelo fato de que este enfoque dá mais importância a fatos, prescrições e ações do que a teorias no campo da proteção social, utilizando indiscriminadamente dados quantitativos desprovidos de embasamento ou conteúdo e repudiando à teoria de uma maneira geral. Portanto, afirma Pereira (2013, p. 36), que o principal interesse da Administração Social “[...] não é o de construir conhecimento para subsidiar instituições e políticas de proteção social, mas o de compreender a natureza e dimensão particulares de um fato socialmente problemático, como a pobreza, com vista ao seu enfrentamento”.

Ao investigar e analisar os problemas sociais isoladamente, a oferta de soluções também é desconectada do todo, especialmente dos fatores estruturantes que os determinaram. O resultado imediato dessa prática é o ataque aos sintomas, aos efeitos, e não às causas, o que implica ações meramente administrativas de controle – e não combate – da pobreza e da desigualdade (PEREIRA, 2013, p. 203).

Essa perspectiva revela a opção da Administração Social pelo capitalismo, que ao manter os problemas e suas soluções nos limites deste sistema, aceita suas contradições intrínsecas e contribui, apenas, para amenizar, via reformas amparadas por valores morais e gerenciais, os seus efeitos mais deletérios (MISHRA, 1981 *apud* PEREIRA, 2013).

**Quadro 5** Quadro comparativo das correntes teóricas e ideológicas de proteção social da Matriz Social-democrata

Características	Matriz Social-democrata		
	Teoria da Cidadania	Via Média	Administração Social
Importância dada a teoria	Valorização de teoria	Pragmatismo	Pragmatismo
Tipo de acordo político	Por meio de consenso	Por meio de consenso	Por meio de consenso
Tipo de proteção social	Proteção Social ampla. Pode ser universal ou focalizada	Proteção Social ampla. Pode ser universal ou focalizada	Proteção Social ampla. Pode ser universal ou focalizada
Principais instâncias envolvidas	Estado	Pluralismo de Bem-Estar (Estado, mercado e outras instâncias privadas não mercantis)	Estado
Status de direito	Proteção Social é direito	Proteção Social é direito	Proteção Social é direito
Objetivo primeiro da proteção social	Preservação do capitalismo	Preservação do capitalismo	Preservação do capitalismo

**Fonte:** Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019), baseada em Pereira (2013).

Enfim, cabe esclarecer acerca da Matriz Socialista, que ela engloba duas correntes, a Ideologia do Socialismo Democrático e a Teoria Marxista e Ideologia do Marxismo, e apoia “[...] a proteção social pública, gratuita e universal, comprometida

com a satisfação de necessidades humanas e a resolução (ou, ao menos, alívio) dos males sociais causados e perpetuados pelo capitalismo”. Defende a superação do capitalismo e a edificação de uma nova ordem mundial, equânime, cooperativa, livre e humana, ou seja, “[...] uma ordem na qual os seres humanos teriam precedência sobre as coisas e, portanto, deixariam de ser dominados pela riqueza que produzem, mas não usufruem” (PEREIRA, 2013, p. 275).

Ambas as correntes da Matriz Socialista – Ideologia do Socialismo Democrático e a Teoria Marxista e Ideologia do Marxismo – reconhecem a “[...] proteção social plena, como direito de todos, associada às necessidades humanas, à equidade e à liberdade positiva”, e que só pode ser concretamente implementada em sociedades opostas às quais vivenciamos, regidas por outro conjunto de valores (PEREIRA, 2013, p. 282). Até o estabelecimento de uma nova ordem mundial, o Estado deve se responsabilizar pela sua gestão e execução.

Entretanto, no seio dessa matriz, as duas correntes teóricas divergem entre si quanto à forma de compreender e enxergar as medidas de proteção social capitalistas. A primeira, afinada com a Ideologia do Socialismo Democrático,

[...] encara as medidas protetivas como sendo sempre benéficas à sociedade como um todo, já que supostamente contribui para a melhoria da qualidade de vida de seus destinatários e favorece a construção da equidade o que, por consequência, estimula a fraternidade e reprime os conflitos entre classes. Antagonistas do conflito radical, os socialistas democráticos pleiteiam transições e reformas pacíficas, graduais nos marcos da democracia burguesa (PEREIRA, 2013, p. 282).

A segunda, a teoria e a ideologia marxista, entende a proteção social como contraditória e pode “[...] tanto ser vantajosa às classes oprimidas e contribuir para o alcance da emancipação humana, quanto, ao mesmo tempo, ser útil ao capital e à sua reprodução” (PEREIRA, 2013, p. 282). Para os adeptos dessa corrente, o conflito de classes é inerente ao sistema capitalista e, portanto, o seu fim é apenas possível com a extinção deste modo de produção. As medidas de proteção social nos marcos da democracia burguesa sempre carregarão a marca da contradição.

**Quadro 6** Quadro comparativo das correntes teóricas e ideológicas de proteção social da Matriz Socialista

Características	Matriz Socialista	
	Socialismo Democrático	Teoria e Ideologia marxista
Importância dada a teoria	Pragmatismo	Valorização da teoria
Tipo de acordo político	Por meio de consenso	Por meio do conflito
Tipo de proteção social	Proteção Social universal	Proteção Social universal
Principais instâncias envolvidas	Estado	Estado
Status de direito	Proteção Social é direito	Proteção Social é e não direito. É contraditória.
Objetivo primeiro da proteção social	Superação do capitalismo e emancipação humana	Pode contribuir para a superação do capitalismo e emancipação humana e para a conservação do capitalismo e da alienação humana. É contraditória.

**Fonte:** Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019), baseada em Pereira (2013).

### 2.2.3 Os modelos de proteção social e suas características

A partir das diferentes matrizes e correntes teóricas de proteção social e das perspectivas de análises dos diversos autores citados, reafirmamos que a forma de garantia da proteção social pública, exercida pelo Estado ao longo da história, foi constituída de forma diferenciada em cada país, sendo regulamentada levando-se em consideração os aspectos sócio-históricos, políticos, econômicos e ideológicos e as lutas dos trabalhadores em cada realidade social. Os sistemas de proteção social apresentam estruturas ora mais amplos e universais, ora mais restritivos e direcionados a determinado público alvo; como é, nesse último, o caso do Brasil que organizou a assistência social aos pobres e a previdência social aos trabalhadores.

Assim, os diferentes sistemas de proteção social que ganharam maior importância na história das sociedades de classes, calcados como já esclarecidos em aspectos sócio-históricos, políticos e econômicos e vinculados a diferentes corrente teóricas e ideológicas, foram desenvolvidos, primeiramente, nas sociedades

capitalistas europeias e serviram de base àqueles verificados em todas as sociedades complexas da atualidade.

As primeiras características das medidas de proteção social no capitalismo foram condicionadas à obrigatoriedade, a contribuições prévias, de caráter legal e gestão estatal. Esse foi o caso, segundo Pereira (2013, p. 16), do seguro social, gestado como neutralizante às ideias socialistas que rondavam a Europa, onde assumiu a configuração de “[...] medida defensiva e reparadora de proteção aos trabalhadores formalmente empregados e cuja integração ao sistema social dominante se fazia necessária por questão de ordem pública”.

A proteção social, pela via do seguro social, tem, no chamado modelo bismarckiano alemão, uma das primeiras iniciativas de benefícios previdenciários que constituíram a seguridade social. Na Alemanha do século XIX, especificamente em 1883, governada pelo chanceler conservador Otto Von Bismarck, a proteção social, pela via do seguro ganhou notoriedade como resposta às greves e pressões dos trabalhadores, sendo considerada como um sistema de seguros sociais porque suas características são semelhantes às de seguros privados.

No que se refere ao campo dos direitos, os benefícios são destinados, sobretudo e quase exclusivamente, aos contribuintes inseridos no mercado de trabalho formal, excluindo a população que não exerce trabalho assalariado da condição de segurado (BOSCHETTI, 2009). Segundo Fleury e Ouverney (2014, p. 37), o seguro social possui “[...] como característica central a cobertura de grupos ocupacionais por meio de uma relação contratual” e conjuga valores relacionados aos princípios da solidariedade que surgiram com a formação da classe trabalhadora industrial.

Não se pode ignorar a correlação com o princípio do mérito, tendo em vista que os indivíduos deverão receber compensações proporcionais às suas contribuições ao seguro social. Sancionado pelo Estado, é marcado pela burocracia, que reconhece e legitima as diferenças entre os grupos ocupacionais, em busca da lealdade dos beneficiários; e isso expressa a concepção dos benefícios como privilégios diferenciados para as diferentes categorias de trabalhadores e coloca o alcance das melhorias no padrão de benefícios na força política de cada uma delas.

Em relação ao plano financeiro, assenta-se em um modelo tripartite de financiamento, que congrega contribuições obrigatórias de empregadores e de empregados, com porcentagem da folha salarial, que se juntam à contribuição estatal.



Esse esquema financeiro, presente na gestão, expressa claramente a natureza corporativa de organização social da proteção, já que se dirige a categorias profissionais e proporciona a seus membros, mediante contribuição prévia, quando em situações de risco (perda da capacidade de trabalho por idade, enfermidade ou acidente), a manutenção das condições socioeconômicas e condições de vida semelhantes àquelas de um trabalhador ativo. No entanto, para a concessão do benefício, há a relação de vínculo entre contribuição e benefícios; assim, quanto maior a contribuição mais benefícios se tem (FLEURY; OUVREY, 2014).

Durante a Segunda Guerra Mundial, em 1942 na Inglaterra, críticas foram feitas ao modelo bismarckiano até então vigente. Diante do contexto econômico e político, formulou-se o Plano Beveridge, encomendado, em 1941, pelo governo da Inglaterra, que pretendia se reerguer após a Segunda Guerra Mundial. Estabeleceu-se, pela primeira vez, um modelo de ordem social baseado na condição de cidadania, segundo o qual os cidadãos passam a ter seus direitos sociais assegurados pelo Estado.

Buscava-se um sistema de seguro social em que a ideia era possuir benefícios universais de combate à pobreza, causada pelo desemprego ou à incapacidade, sendo esta segurança social prestada do berço ao túmulo (MARQUES, 2013). Para atender essa busca, o Plano Beveridge propõe a implantação do Estado de bem-estar social – *Welfare State* –, que privilegia o status de cidadania, incluindo todos os cidadãos e todas as necessidades importantes da vida moderna. Nesse sentido, afirma Pochmann (2004, p. 04):

A emergência do Estado de Bem-Estar Social está fundamentalmente vinculada ao abandono da concepção liberal clássica, originalmente consagrada por Adam Smith, em 1776, no seu livro *A riqueza das nações*. As críticas ao liberalismo deram vazão ao processo de desmercantilização da sociedade capitalista conduzido por forte pressão social organizada e operada por um novo tipo de Estado. Em outras palavras, consagrou-se a importante politização das ações de natureza pública executadas pelo Estado, com a finalidade de restringir o papel das forças do livre mercado. Assim, quase um monopólio representado pelo Estado, em maior ou menor grau, foi difundido no centro do capitalismo mundial, com as funções de conceder proteção social a todos cidadãos e garantir a edificação de uma sociedade menos desigual, enfrentando a estratificação imposta pelo mercado.

Neste modelo, os direitos possuem caráter universal; ou seja, a proteção social é destinada a todos os cidadãos garantindo os mínimos sociais. Seus princípios fundamentais são a unificação institucional e a uniformização dos benefícios. Fleury e Ouverney (2014, p. 38), esclarecem que:

O caráter igualitário do modelo está baseado na garantia de um padrão mínimo de benefícios, de forma universalizada, independentemente da existência de contribuições anteriores. O acesso aos benefícios sociais depende unicamente da necessidade dos indivíduos, ou seja, o acesso à escola porque é preciso ser educado, o acesso ao sistema de saúde porque há uma demanda sanitária.

Coloca-se como base do novo sistema, a noção de seguridade social, entendida como proteção contra a pobreza e outras situações por via de um conjunto de programas de proteção em virtude de doença, desemprego, morte do provedor da família, velhice, dependência por algum tipo de deficiência, acidentes ou contingências.

Para intervenção nessas situações, com o fim de corrigir as desigualdades geradas no mercado é estabelecido um mecanismo de redistribuição de benefícios, por intermédio de políticas sociais. E, portanto, em relação aos mecanismos de financiamento, o Estado possui papel principal, pois ele tanto administra quanto destina recursos financeiros do orçamento público para a manutenção dessas políticas sociais que compõem o sistema de proteção social.

Resumidamente, procuramos registrar os diferentes sistemas de proteção social que ganharam maior importância na história das sociedades capitalistas, lembrando que o Estado capitalista, institucionalizado e legitimado pela sociedade, mesmo que atue na regulação das forças de mercado e procure garantir, em maior ou menor escala, tanto o direito quanto o acesso a bens e serviços que reduzem a insegurança social, não altera a condição de classe dos cidadãos.

Assim, o surgimento dos Estados de Bem-Estar Social está relacionado às demandas por maior igualdade, ao reconhecimento de direitos sociais, e à segurança econômica, com a finalidade de preservação da força de trabalho e, conseqüentemente, do capital. Esses Estados tanto respondem às necessidades sociais quanto preservam a integridade do modo de produção capitalista.

Ocorre que a evolução das sociedades, inclusive as capitalistas, promoveu alteração dos modelos de proteção social. No modelo bismarckiano, os benefícios assegurados destinavam a manter a renda dos trabalhadores em momentos de risco social, decorrentes da ausência de trabalho. No modelo beveridgiano, cujo objetivo é a luta contra a pobreza, podemos até falar de uma cidadania universal, já que os benefícios são assegurados como direitos sociais, de forma universalizada a todos aqueles que necessitem deles.

A organização sociopolítica, decorrente do pacto entre Estado, mercado e setores organizados da classe trabalhadora, entrou em crise nos anos 1970, no seio de um novo pico de crise capitalista nos fins da década de 1960. A crise capitalista estrutural dos anos 1970 resultou em um novo modelo socioeconômico, denominado neoliberal, cujas ideias, lógica e argumentos ganharam hegemonia em escala mundial, o que não significa dizer que não foi alvo de resistências.

[...] a crise e reestruturação produtiva e político-ideológica do capitalismo, iniciada na década de 1970, alterou a correlação de forças, sendo favorável às correntes conservadoras neoliberais que defendem a retomada do mercado como mecanismo regulatório e maximizador do bem-estar social. Esse movimento estrutural e conjuntural do capital, se não significou desmonte do Estado intervencionista, nos países capitalistas centrais, ou o fim do Estado de Bem-Estar Social, no mínimo, modificou seus papéis e funções, principalmente com restrições no atendimento das demandas dos trabalhadores e, portanto, da sua capacidade de adotar políticas sociais públicas de cunho redistributivista e 'universalista', condição indispensável para o avanço do mercado naquelas áreas (TEIXEIRA, 2013, p. 269).

A partir dos anos 1980, ocorreu uma mudança de protagonismo e de concepção no que tange à proteção social, uma vez que o neoliberalismo propôs uma nova relação entre Estado capitalista e trabalho.

Segundo Pereira (2013), para o acréscimo da taxa de lucro do capital se faz necessária uma redistribuição de riqueza favorável ao capital e contrária à proteção social nos moldes do Estado de bem-estar social. Como consequência, o Estado deixa de ser o protagonista da regulação social, dando vez ao mercado, sem haver o descarte das iniciativas privadas não mercantis. Assentado na perspectiva neoliberal, o Estado precisa conter ou diminuir gastos, restringir benefícios, tornando-os mais focalizantes e seletivos.

Esse cenário de desregulamentação estatal amplia a intervenção da sociedade nas formas de proteção social, descentralizando e reduzindo a demanda para o Estado. Surge uma nova relação, um *mix* público/privado, com forte apelo ao trabalho voluntário, uso social do tempo dito livre, do cooperativismo e de toda uma práxis da chamada “cidadania solidária”, juntamente com formas empresariais de proteção (TEIXEIRA, 2013).

Trata-se, segundo Vianna (2000), da tentativa de construção de um *Welfare Society* que, para os reformadores otimistas, não é um substituto do *Welfare State* e sim complementar a ele. Significa uma nova modalidade de relação Estado/sociedade que define um *mix* público/privado, em que o Estado normatiza, subvenciona e estimula; e a sociedade organizada realiza. Mesmo que essa nova relação não signifique, para alguns autores, o desmonte do *Welfare State*, para outros, com quem compartilhamos a mesma visão, esses elementos o reconstroem sob novas bases.

### **CAPÍTULO 3 A PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Iniciamos esse capítulo pela apresentação de algumas características da formação social brasileira que deixaram marcas no sistema de proteção social, cuja trajetória será abordada desde os seus primeiros atos à sua atual configuração nos moldes da Constituição Federal de 1988. A formação social brasileira, com traços condicionantes da colonização, das lutas pela independência, da escravidão, do clientelismo, do autoritarismo e do favor, configurou as diferentes ações de proteção social que se desenvolveram no Brasil; havendo em relação a tais ações manifestações que até hoje dominam o campo das concepções de proteção social.

É com a Constituição Federal de 1988 que se estabelece a assistência social como política pública de proteção social, juntamente com a saúde e a previdência social. A discussão da assistência social sob essa perspectiva de política de proteção social constitui-se parte desse capítulo, que trabalha o ingresso; os primeiros passos, com suas raízes no assistencialismo e na filantropia; e a sua atual organização, sob a luz do SUAS. Entrelaçados a essa exposição, trazemos, para o debate, dados da pesquisa documental acerca da organização da assistência social dos 29 municípios da microrregião de Paranavaí - Paraná, no tocante às estruturas administrativas e à gestão do trabalho do SUAS.

O conhecimento do universo da pesquisa configura-se como meio fundamental para se chegar aos objetivos estabelecidos. Por meio da pesquisa documental, realizada na base do Censo SUAS (BRASIL, 2017), ordenamos as informações sobre a organização da política de assistência social nos municípios da microrregião de Paranavaí - Paraná, a partir da seleção de dois grupos de informações que relacionam-se ao contexto da pesquisa: gestão do SUAS e gestão do Trabalho.

Na gestão do SUAS, pesquisamos: existência e ano da última atualização da lei municipal de regulamentação do SUAS; estrutura administrativa do município: órgão gestor da assistência social; subdivisões administrativas na estrutura do órgão gestor da política municipal de assistência social - proteção social básica e proteção social especial. Na gestão do trabalho, sistematizamos, por tabelas, os seguintes levantamentos: total de trabalhadores da assistência social dos municípios da microrregião de Paranavaí – Paraná; quantidade de trabalhadores da política de assistência social da microrregião, por vínculo e escolaridade; quantidade de

trabalhadores da política de assistência social, por profissão de nível superior e existência de plano de capacitação e educação permanente.

Ao elegermos a assistência social como a política social, a partir da qual buscamos identificar as concepções de proteção social dos assistentes sociais que nela trabalham, avaliamos a necessidade de realizar revisão bibliográfica da trajetória histórica, bem como de organizar e configurar a assistência social no campo da proteção social e, especificamente, na microrregião de Paranavaí, universo da nossa pesquisa. A compreensão das origens, de seus elementos condicionantes e do atual desenho institucional da assistência social no campo da proteção social contribuiu para o encontro das respostas ao objeto de pesquisa desta tese.

### **3.1 Formação social brasileira e aproximações à proteção social no Brasil**

Os sistemas de proteção social, na trajetória latino-americana, é muito heterogêneo e, mesmo diante de avanços notados em alguns países na direção de construção de um Estado de bem-estar social (Argentina, Uruguai, Chile e Costa Rica), os sistemas foram implantados de forma imperfeita e incompleta e sequer chegaram a se consolidar nos moldes exatos das classificações mencionadas no subcapítulo anterior.

Na América Latina, não houve a universalização dos serviços prestados e nem a estruturação adequada da proteção social no âmbito dos diferentes órgãos e instituições governamentais. No caso do Brasil, isso não foi diferente. A forma como se deu a trajetória histórica, das origens ao atual desenho institucional da proteção social, está relacionada diretamente com a própria formação da sociedade brasileira, constituída por relações que privilegiam o favor, o clientelismo, o paternalismo e a privatização do público.

Ao longo da história, a experiência colonial e a escravidão prolongada, com seus traços condicionantes - colonização, lutas pela independência, escravidão, clientelismo, autoritarismo e favor - deixaram suas marcas na base do sistema de proteção social do nosso país.

Pochmam (2004, p. 07) propõe que, para análise a respeito da proteção social no Brasil, “[...] requer considerar inicialmente a condição de pertencimento à periferia econômica, prisioneira do subdesenvolvimento”. O autor afirma que, mesmo com os avanços no processo de industrialização durante o século XX, o país não

abandonou as principais características do subdesenvolvimento, tais como a disparidade na produtividade setorial e regional e a permanência de grande parte da população prisioneira de condições precárias de vida e trabalho.

Marilena Chauí (1999), a partir da análise das relações sociais e políticas que constituem a formação brasileira, a caracteriza como autoritária e violenta<sup>8</sup>. Justifica essa caracterização a partir de quatro considerações: 1) as relações sociais são hierárquicas; 2) as relações sociais e políticas são fundadas em contatos pessoais; 3) as profundas desigualdades econômicas e sociais reproduzem carências e privilégios; e 4) na sociedade brasileira, a lei não é percebida como expressão de uma vontade social.

Na predominância de relações sociais hierárquicas (verticalizadas), “os sujeitos sociais se distribuem como superiores mandantes competentes e inferiores obedientes e incompetentes” (CHAUÍ, 1999, p. 42). Nesse tipo de relação não se tem nem o princípio jurídico da igualdade formal e nem o da igualdade social é real.

Conservando as marcas da sociedade colonial escravista, ou aquilo que alguns estudiosos designam como ‘cultura senhorial’, a sociedade brasileira é marcada pela estrutura hierárquica do espaço social que determina a forma de uma sociedade fortemente verticalizada em todos os seus aspectos: nela, as relações sociais e intersubjetivas são sempre realizadas como relação entre um superior, que manda, e um inferior, que obedece. As diferenças e as simetrias são sempre transformadas em desigualdades que reforçam a relação mando-obediência. O outro jamais é reconhecido como sujeito nem como sujeito de direitos, jamais é reconhecido como subjetividade nem como alteridade. [...] A divisão social das classes é naturalizada por um conjunto de práticas que ocultam a determinação histórica ou material da exploração, da discriminação e da dominação, e que, imaginariamente, estruturam a sociedade sob o signo da nação una e indivisa, sobreposta como um manto protetor que recobre as divisões reais que a constituem (CHAUÍ, 2001, p. 93).

Por essa perspectiva, a relação social e política que marca a estrutura da sociedade brasileira configura-se pelo favor, pelo clientelismo e pela tutela, pois o acesso a bens e serviços se dá por vínculos de amizade, de camaradagem e de favor e não por uma relação de direito e de autonomia no aspecto institucional.

---

<sup>8</sup> Não se trata, porém, de considerar os brasileiros como individualmente violentos. Trata-se de esclarecer as estruturas históricas que produzem uma vida social em que o espaço público e republicano é minguido, transferindo-se ao Estado o papel de sujeito da cidadania e reproduzindo-se, no cotidiano, relações de poder (CHAUÍ, 1999, p. 43).

As profundas desigualdades econômicas e sociais do Brasil são decorrentes não só da concentração de renda, mas também da forma contemporânea do capitalismo e da política liberal. Essa característica polariza a sociedade brasileira entre carências e privilégios. “A desigualdade na distribuição da renda [...] não é percebida como forma dissimulada de *apartheid* social ou como socialmente inaceitável, mas é considerada natural e normal”. Isso explica, segundo a autora, “por que o povo ordeiro e pacífico dispende anualmente fortunas em segurança, isto é, em instrumentos de proteção contra os excluídos da riqueza social” (CHAUÍ, 2001, p. 93).

Os direitos sociais, nesse contexto, não se instituem e não há espaço para efetivação da cidadania e da democracia. “Contra formas de opressão social e econômica: para os grandes, a lei é privilégio; para as camadas populares, repressão” (CHAUÍ, 2001, p. 94-95). Assim, as leis, que são abstratas por natureza, aparecem como inócuas, inúteis ou incompreensíveis, como se fossem criadas para serem transgredidas e não para serem cumpridas, muito menos, transformadoras.

Outra característica do autoritarismo da sociedade brasileira está relacionada àquilo que Coutinho (1988, p. 42) define como “via prussiana”. Segundo este autor, todos os processos de transformação, ocorridos na história do Brasil, não resultaram de movimentos de baixo para cima, envolvendo o conjunto da população, mas se processaram sempre em decorrência de uma conciliação entre os representantes dos grupos economicamente dominantes, mas opositores. A conciliação “pelo alto” não esconde jamais a intenção de manter marginalizadas ou reprimidas as classes e camadas sociais “de baixo”.

Segundo Dallari (2000), os direitos no Brasil foram e são estabelecidos a partir do pressuposto de que a proteção do patrimônio e a liberdade econômica são os valores fundamentais da pessoa, ao mesmo tempo em que se dá um caráter assistencial à criação e ao uso de serviços públicos e à ocupação de cargos no setor público. Estas práticas, reproduzidas até hoje, contribuem para que uma parcela considerável da população interprete o acesso a serviços públicos com a mesma conotação de acesso à escola ou a serviços de saúde, como favor pessoal e ato de caridade de chefes políticos locais.

Observamos na história do nosso país que, por suas raízes na formação social brasileira, as medidas de proteção social, que por aqui se desenharam, foram marcadas por ações que trazem consigo toda essa cultura conservadora que, até



hoje, domina a vida política e social do Brasil. Contudo, essas medidas de proteção social possuem um revestimento moderno que lhes dá legitimidade e expressão.

Pela lógica na qual se assenta, a proteção social na história do Brasil é expressão dessa dependência e suas ações são manifestações de tutela e assistencialismo. Nesse ambiente, a proteção social é estigmatizada no conjunto da ação estatal e, por consequência, esse estigma atinge aqueles que usam de suas atenções e, até mesmo, a quem nela trabalha.

Por essa ótica de análise, Rizotti (2001, p. 40) faz a seguinte ponderação:

Implantou-se aqui um sistema de proteção social que, subordinado pelas instituições políticas e econômicas nacionais, desenvolveu-se marcado pelo papel hegemônico que o modelo de desenvolvimento conservador desempenhou na trajetória brasileira. Ao invés de respostas políticas apropriadas às demandas dos movimentos sociais organizados, as políticas sociais brasileiras caracterizaram-se, de modo geral, como elementos periféricos no sistema de repressão aos movimentos sociais e de controle social que a burguesia nacional logrou empreender ao longo da recente história nacional.

Na tessitura da sociedade brasileira, encontramos as raízes históricas da exclusão. Essas “têm natureza estrutural e derivam, em última instância, das mesmas clivagens e desigualdades prevalescentes na estrutura social do país: as de renda, as urbano-rurais; as regionais e intra-regionais, além das de raça e gênero” (DRAIBE, 1998, p. 07-08). Em outras palavras, os limites da proteção social no Brasil expressam

[...] a heterogeneidade e a dualidade social da nossa sociedade - características estruturais que, obviamente, não são nem podem ser plenamente resolvidas pelos programas sociais. Por isso mesmo, o enorme esforço social, institucional e financeiro investido na construção do sistema de políticas sociais torna-se mais nítido quando confrontado com as tenazes restrições postas pela estrutura sócioeconômica do país, em particular as referidas a um mercado de trabalho pouco integrado, aos baixos níveis de assalariamento e formalização e, enfim, aos patamares baixíssimos de salários (DRAIBE, 1998, p. 08).

As marcas de uma cultura conservadora, autoritária e excludente, nas políticas sociais e na construção do sistema brasileiro de proteção social, se colocam como instrumentos de hegemonia da classe dominante e, à medida que são mantidas e reproduzidas, contribuem para retardar a realização e a garantia de direitos.

A configuração do padrão de proteção social brasileiro, erguido na era dos monopólios, caracteriza-se pela fragmentação, seletividade e focalismo em resposta às múltiplas expressões da questão social, justificada política e teoricamente por perspectivas conservadoras, expressas, especialmente, na defesa de instituições como a família tradicional; na valorização das hierarquias sociais; na naturalização da desigualdade e das assimetrias nas relações de poder; e no controle das insurgências produzidas na contradição de classes, pela criminalização dos movimentos sociais e organizações de defesa dos direitos (SILVEIRA, 2017, p. 489).

Essa herança persiste até hoje no campo da proteção social no Brasil, principalmente na política de assistência social que, como veremos mais adiante, foi gestada pelo Estado com base em práticas de caridade e filantropia, desenvolvidas por instituições religiosas e de iniciativas voluntárias de auxílio aos pobres sob o prisma da herança moral cristã, emergencial, sem qualquer relação ou menção a direitos ou deveres.

Entretanto, nossa sociedade é um espaço de disputa e como tal não é estanque, apresenta idas e vindas, fluxos e influxos, continuidades e rupturas. Em outras palavras, significa dizer que esse olhar à proteção social e à assistência social, sob o prisma da herança conservadora, autoritária e excludente, quiçá poderá ser modificado e infelizmente até mesmo reconfigurado sob as mesmas bases.

### **3.2 Rumos da proteção social no Brasil: dos primeiros atos à sua configuração nos moldes da Constituição Federal de 1988**

Ao longo da história, ainda na República Velha, período compreendido de 1889 até a Revolução de 1930, encontramos no Brasil os registros das primeiras medidas de proteção social. As primeiras configurações de proteção social no Brasil deram-se através da caridade cristã e da filantropia, em forma de assistência aos pobres, por meio das associações de socorro mútuo ou do auxílio das pessoas mais abastadas da sociedade, sem a ação do Estado e sendo influenciadas pelos modelos implementados nos países industrializados. Desde sua gênese, se expressa fragmentada, excludente e focalizada aos pobres.

A concepção liberal na qual moldaram as primeiras constituições brasileiras trazia a ideia da existência de igualdade de oportunidades para todos os cidadãos, que, por si só, seriam protegidos de acordo com o seu próprio mérito de alcançar, pela via da competição no mercado, a satisfação de suas necessidades. O Estado não

assumia responsabilidade no âmbito da proteção, visto que as desigualdades existentes eram entendidas como decorrentes de incapacidades individuais e não como problemas sociais, gestados pelo modelo de organização da sociedade (SANTOS, 1979).

Mesmo nessa época, identificamos algumas iniciativas, de caráter pontual, voltadas para o atendimento de demandas específicas, sobretudo aquelas dirigidas à burocracia do Estado, mas que não abandonam a característica meritocrática presente no modelo de proteção social brasileiro até a década 1980. Na verdade reforçam tal característica ainda mais. Entre as principais legislações, destaca-se:

[...] Lei 3.397/1888 que foi a Primeira Lei de Amparo aos Empregados da Estrada de Ferro que previa ajuda nos períodos de doença e auxílio funeral; Decreto 10.269/1889 que cria o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas de Imprensa Nacional; Promulgação do direito a 15 dias de férias para os trabalhadores do abastecimento de água da capital federal, mais tarde estendido aos ferroviários e portuários; Decreto 493/1890 que expressa preocupação com a mão de obra infantil; Decreto 1.313/1891 que regulamentou o trabalho infantil nas fábricas da capital federal (SANTOS, 1979, p. 15).

A passagem das formas assistenciais e filantrópicas para uma política Estatal, se deu nas primeiras décadas do século XX, quando o país se desenvolvia industrialmente. Com a organização da classe trabalhadora e com acontecimentos como a Revolução Russa, suscitou-se a criação de legislação sobre acidentes do trabalho em 1919 e a institucionalização do sistema de caixas de aposentadorias e pensões em 1923.

É na década de 1930, quando Vargas assume o poder, que temos no Brasil um sistema estatal mais organizado e planejado. Os temas da saúde, educação, assistência, previdência e regulação do processo de trabalho passam a fazer parte da agenda governamental.

Dentre as iniciativas pontuais do início do século passado, revelamos, como passo mais importante na definição da proteção social brasileira, a iniciativa do deputado paulista Eloy Chaves que, em 1923, apresenta um projeto de lei criando as caixas de aposentadoria e pensão dos ferroviários (CAPs). Ela se estabelece, a partir da criação de um fundo, formado pela contribuição dos empregados, empregadores e do Estado. O fundo, embora se tratasse apenas de um acordo entre as partes,

estabelecido em cada empresa, garantia renda ao trabalhador e a seus dependentes, em situações de: velhice, invalidez ou por tempo de serviço (SANTOS, 1979).

Nesse período inicial, observa-se que muitas categorias de trabalhadores foram excluídas do sistema, com destaque para os trabalhadores rurais, trabalhadores domésticos, trabalhadores por conta própria etc. Este foi um longo percurso que somente seria modificado integralmente na Constituição de 1988, com a adoção do capítulo específico sobre direitos sociais (MATTEI, 2019, p. 60).

A partir desse período, na literatura a respeito da origem das medidas protetivas de responsabilidade do Estado no Brasil, encontramos três momentos significativos que as explicam: 1º) na revolução de 1930 até 1964; 2º) na ditadura militar (1964-1985); e 3º) a partir da Nova República, mais especificamente por ocasião da Constituição Federal de 1988.

O primeiro período, compreendido de 1930 até 1964, é marcado pela ascensão da burguesia industrial e a emergência das classes trabalhadoras urbanas que redesenham o cenário das cidades em relação tanto ao crescimento demográfico quanto ao aumento da pobreza. Registra-se a aprovação da primeira constituição do país com um capítulo referente à ordem econômica e social. A Constituição Federal de 1934 foi pioneira na definição de responsabilidades sociais do Estado, entre as quais a assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, inaugurando iniciativas governamentais no campo das políticas sociais.

O avanço da industrialização e da urbanização, associado à emergência e à consolidação do movimento operário foram responsáveis por alterar o jogo político interno, a despeito de ainda se fazerem presentes alguns traços condicionantes da formação sócio-histórica brasileira como exemplo: o clientelismo, o autoritarismo e o favor. A inclusão do tema da ordem econômica e social na Constituição de 1934 decorreu necessariamente dessas mudanças que se faziam sentir nas relações econômicas e sociais, originárias do desenvolvimento industrial recente e que acarretaram, por consequência, a formatação de políticas sociais para consistirem em instrumentos de controle e repressão. A esse respeito, Rizotti (2001, p. 44) afirma:

Se, por um lado, a introdução dessas obrigações do poder público no novo sistema legal indicava um salto de qualidade nos serviços sociais existentes na época, expressando novas determinações políticas e ideológicas na relação entre o Estado e a sociedade civil, por outro, as formulações da política social introduzidas pelo modelo adotado na

esfera governamental, além de manifestamente assistencialistas, eram correntemente utilizadas como instrumentos de controle e repressão das reivindicações por melhores condições de vida promovidas por segmentos organizados da classe trabalhadora.

Com a instalação do Estado Novo em 1937, a nova Carta Constitucional apresenta grandes retrocessos acerca das liberdades políticas e dos direitos sociais dos cidadãos. As ações das políticas sociais desenvolvidas na década de 1930, tiveram caráter incipiente, servindo prioritariamente como método de controle dos movimentos sociais emergentes e de reafirmação da legislação social corporativa, que abrangeu, de forma parcial e controlada, as reivindicações populares, por meio de ações clientelistas na relação entre o Estado e os setores organizados da sociedade civil (CRONEMBERGER; TEIXEIRA, 2015; RIZOTTI, 2001).

As iniciativas governamentais do período de 1930 até 1964, no campo da educação, saúde, assistência social e previdência, se desenvolveram a partir dessa relação, configurando-se como mediadoras entre capital e trabalho, com destaque para: criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), em formato semelhante ao das CAPs, mas que, ao contrário das anteriores, eram organizados por categorias profissionais; não mais por empresas e necessariamente geridos pelo Estado; criação da Legião Brasileira de Assistência, em 1938, e do Departamento Nacional da Criança, vinculado ao Ministério da Saúde; expansão da legislação trabalhista com a Consolidação das Leis Trabalhistas, em 1943; e, no âmbito das ações privadas, criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Social da Indústria (SESI), respectivamente em 1942 e 1946, acentuando o caráter conservador das ações sociais da época.

As iniciativas apontadas se constituíram em respostas do Estado brasileiro às demandas gestadas no processo de acumulação capitalista e, por isso, as políticas sociais estavam estreitamente subordinadas à política econômica, característica marcante do nosso sistema de proteção social. Para Cronemberger e Teixeira (2015, p. 135), “[...] a noção de cidadania era muito limitada e reprodutora de desigualdades, pois se voltava para os cidadãos que estavam inseridos no mercado de trabalho regulado”.

O campo da proteção social pública, que surge nesse espaço de regulação do trabalho assalariado, construiu o que foi chamado por Santos (1979) de cidadania regulada.

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em códigos de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal (SANTOS, 1979, p. 68).

Nessa perspectiva, a cidadania não decorre de valores políticos que identificam um indivíduo como membro de uma comunidade política, mas sim está vinculada à estratificação ocupacional. O Estado afirma o indivíduo como cidadão na medida em que ele possui um vínculo de ocupação formal com o mercado de trabalho, reconhecido e definido em lei. Por outro lado, aqueles que se encontram fora do mercado regulamentado são considerados pré-cidadãos ou cidadãos de segunda ordem, incluindo-se aí os trabalhadores rurais.

O segundo período, que se inicia no bojo da ditadura militar e continua por duas décadas seguintes (1964 a 1985), se deu em um momento político particular brasileiro que pré-anunciava uma era de grandes transformações sociais, sendo caracterizado em grande parte, pelo crescimento dos movimentos sociais. Sobre isso Rizzoti (2001, p. 48) apresenta:

No princípio da década de 1960 [...] nos mais diversos campos da vida nacional eclodiam movimentos sociais de amplitude abrangente. Das ligas camponesas, no meio rural nordestino, ao movimento pelas reformas de base no centro-sul desenvolvido, as reivindicações populares do período produziam permanente mobilização no interior da sociedade, dotando de grande expressão as bandeiras de lutas sociais das classes trabalhadoras.

Como o Estado, até então, somente oferecia respostas apenas parciais aos movimentos de reivindicação popular, os setores conservadores da sociedade esboçaram uma rápida reação às manifestações populares, de modo a resguardar e conservar as bases do *status quo* assentado em valores ideológicos tradicionais. Esse movimento se deu “[...] através da legitimação de organismos institucionais que funcionariam como porta-vozes do pensamento conservador e de iniciativas de mobilização de forte apelo moral, que tinham por propósito opor-se às propostas reformistas” (RIZOTTI, 2001, p. 41).

Esse embate político do início dos anos 60 teve, como resultado, a derrubada do governo constitucional do país, seguida da instauração de um regime ditatorial, sustentado e regido pelas forças militares nacionais. Em 1964, instala-se no

país o Estado autoritário. Durante esse período, o poder político foi ilimitado, pois não houve controle social sobre ele, uma vez que as Forças Armadas apoderaram-se da autonomia para comandar o Estado, de forma que os poderes Legislativo e Judiciário atuaram sob a autoridade do Executivo.

Em 1967, uma nova Constituição é elaborada estabelecendo diferentes diretrizes para a vida e tornando a presença autoritária do Estado uma realidade. Algumas medidas são estabelecidas para a manutenção da nova ordem: restrição à liberdade de opinião e expressão; recuos no campo dos direitos sociais e instituição dos Atos Institucionais que permitiam punições, exclusões e marginalizações políticas. As classes trabalhadoras perdem todo o espaço de expressão, sendo completamente tolhidas nas suas reivindicações.

O período entre 1964 e 1988, segundo Mattei (2019, p. 60), ficou conhecido como a estratégia conservadora, pois

[...] combinava a expansão da oferta de bens e serviços com a centralização do processo decisório e com a regressividade dos mecanismos de financiamento, processo este assentado no uso quase que exclusivo de recursos de natureza fiscal (FAGNANI, 1997). Nesta lógica, o caráter redistributivo do sistema ao longo de quase três décadas foi bastante limitado. De certo modo, este é um fato que ajuda a explicar os elevados índices de concentração de renda no respectivo período. A centralização do processo de decisão na esfera do Governo Federal foi favorecida pelo regime político militar, o qual impediu que organizações de representação da sociedade tivessem qualquer participação ou envolvimento na definição e condução das políticas sociais. Assim, a ausência de participação política e a falta de controle social possibilitaram ao Estado a adoção de um sistema que, com o passar do tempo, foi sendo tomado por interesses particulares e clientelistas, com impactos negativos sobre os próprios resultados das políticas sociais.

No campo das políticas sociais, criam-se novas instituições responsáveis pela oferta de bens e serviços sociais em áreas já trabalhadas pelo Estado, como previdência, educação, saúde e assistência social.

Na previdência social, houve extensão de benefícios aos trabalhadores rurais (sem contribuição), aos autônomos e aos empregados domésticos; a unificação dos IAP's através do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS); a constituição do Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), se

transformando em instrumentos de formação da renda dos trabalhadores e de estímulo à participação dos mesmos nos lucros auferidos pela empresa.

Na saúde, registra-se a expansão do atendimento de urgência para toda a população e na educação, a ampliação da educação básica para um período de oito anos e a criação de programas sociais como de Alfabetização pelo Mobral.

Na assistência social, os programas tiveram forte apelo popular e favoreceram à abertura ao desenvolvimento de práticas clientelistas, assistencialistas e paternalistas. As ações materializaram-se por programas pontuais e descontínuos, como os desenvolvidos pelo Instituto Nacional de Alimentação (INAN), a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Fundação do Bem-Estar do Menor (FUNABEM); os quais, segundo Mestriner (2008), destinaram à construção de um corpo institucional tecnocrático que desse resposta às demandas sociais e do capital. “A assistência social deixa de ser simplesmente ‘filantropia’ fazendo parte cada vez mais da relação social de produção [...]” (MESTRINER, 2008, p. 170), entretanto,

A criação de novos organismos segue a lógica do retalhamento social, criando-se serviços, projetos e programas para cada necessidade, problema ou faixa etária, compondo uma prática setorializada, fragmentada e descontínua, que perdura até hoje (MESTRINER, 2008, p. 170).

Ao mesmo tempo, houve a inclusão de novas áreas a serem trabalhadas pelo Estado, como o caso da habitação com casas populares, a complementação alimentar e outros. Verificamos que os direitos sociais são ampliados e utilizados como forma de garantir a governabilidade e que as ações assistenciais são mais uma vez utilizadas para amenizar o estado de empobrecimento da população.

No final da década de 1970, o modelo de desenvolvimento, instaurado pelo regime militar, começa a dar seus primeiros sinais de esgotamento. Contribuíram para isso, a crise financeira internacional que teve fortes repercussões no país, “[...] o baixo crescimento econômico, apresentando com efeitos negativos, a inflação e a estagnação no mercado, repercutindo-se, contudo, na qualidade de vida da população”, assim como o próprio esgotamento político do regime militar (SILVA, 2014, p. 86). Isso traz sérias consequências para a área social, dentre as quais, o agravamento das condições gerais de vida da população que leva ao ressurgimento, agora com força renovada, dos movimentos sociais de reivindicação.



Marcada pelo binômio repressão versus assistência, a ação do Estado passa a se intensificar na tentativa de responder à dívida social cobrada pelos movimentos sociais<sup>9</sup>. Foram representativos os movimentos de trabalhadores, de mulheres, de sanitaristas, de intelectuais, de associações de bairros e outros que se envolveram na luta pela redemocratização do país, que atuando através do poder de pressão, procuraram legitimar suas demandas e incluí-las na agenda pública de ações de enfrentamento às demandas sociais.

Segundo Silva (2014), diante do quadro de recessão, a proteção social brasileira torna-se incipiente e evidencia a necessidade de uma resposta do Estado, via políticas sociais, às novas demandas apresentadas pelos movimentos sociais e de trabalhadores. A esse respeito, Silva (2014) pontua:

[...] o modelo de proteção social brasileiro, fundamentado nas contribuições do trabalhador, mostrava suas fragilidades, principalmente porque deixava de abranger a grande parcela da população empobrecida do país, atingida pelo desemprego e pela queda de seus rendimentos. A base contributiva do sistema previdenciário, originária dos trabalhadores, diminuiu significativamente, reduzindo valores dos benefícios e também a qualidade do atendimento dos serviços prestado. Era necessária uma resposta das políticas sociais frente às demandas colocadas, pois o modelo de proteção social vigente não vinha respondendo a contento, excluindo grande parte da população necessitada (SILVA, 2014, p. 86-87).

Os movimentos de trabalhadores da área social, representados pelas associações mais atuantes como a Associação Nacional de Assistentes Sociais (ANAS), a Associação Nacional de Servidores da LBA (ANASSELBA) e a Associação dos Servidores da LBA (ASSELBAS), nesse ambiente de grande mobilização democrática, procuraram dar visibilidade à assistência social ao lado das demais políticas públicas, como estratégia privilegiada de enfrentamento da questão social, como política voltada para a inclusão social e garantia de direitos.

Segundo Sposati (2005), os movimentos pró-assistência social – movimento pelos direitos da pessoa com deficiência, dos idosos, da criança e do adolescente – passaram a ser articulados com a presença de pesquisadores de várias

---

<sup>9</sup> Maria da Glória Gohn separa em duas fases a mobilização social: entre meados da década de 1970 e o início da década de 1990. Ela denomina o período entre 1975 a 1982 com o de “Lutas pela Redemocratização”, já o período entre 1982 a 1995, a autora classifica como “A Época da Negociação e a Era dos Direitos” (GOHN, 2003, p. 113-152).

universidades e dos órgãos da categoria dos assistente sociais, então denominados Conselho Federal de Assistentes Sociais (CEFAS) e os os Conselhos Regionais de Assistentes Sociais (CRAS), atuais Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS), pleiteando a regulamentação da assistência social.

Esse cenário estendeu-se até meados dos anos 1980 e foi o responsável pela construção de importantes alterações no sistema de proteção social brasileiro, pois refletiu a conjuntura movimentalista dos anos 1980 e desenhou novos parâmetros e um novo perfil para a proteção social e para as políticas sociais brasileira.

Durante esse período de 1930 a 1980, o Brasil apresentou um desenvolvimento capitalista, excludente e concentrador, e também construiu e desenvolveu políticas sociais com fortes características do tipo conservadoras. Os processos de industrialização e de crescimento demonstraram progresso social no país. Entretanto, a miséria absoluta de grande parcela da nossa população e a desigualdade extrema continuaram presentes no cenário brasileiro; aliás, são elas as bases para a produção e reprodução ampliada do capital.

Somente a partir de 1988, as mudanças no sistema de proteção social acontecem. A construção legal de um sistema de proteção social em nosso país ou a sua tentativa ocorrem com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 que reconhece e amplia os direitos sociais. O texto constitucional, em seu artigo terceiro, define como objetivos do país:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 1988 estabelece a garantia de um conjunto de direitos sociais, expressos no capítulo da Ordem Social, no qual retrata o deslocamento do modelo meritocrático e de cidadania regulada em direção a um novo formato do padrão de proteção social, centrado na seguridade social. Segundo Fleury (2008), esse modelo, assentado na seguridade social, busca a universalização da cidadania e da proteção social no país.

O artigo 194 do texto da Constituição estabelece no *caput* que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988) e também define princípios e objetivos da seguridade social, a saber:

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - eqüidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento<sup>10</sup>;
- VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados<sup>11</sup> (BRASIL, 1988).

Neste modelo de seguridade social, promulgado no Brasil, a saúde apresenta-se como direito básico universal de todos os cidadãos, não exigindo a vinculação a regime contributivo ou análise das condições socioeconômicas do beneficiário. A assistência social, por sua vez, possui caráter universal, não contributivo, para todos que dela necessitar, e alcança o status de política pública, de direito do cidadão e de responsabilidade do Estado referente à provisão de ações preventivas e protetivas em face das vulnerabilidades, riscos e danos sociais. Diferentemente, a previdência social apresenta caráter contributivo, organizado sob a lógica do seguro social, incluindo na cobertura de suas ações apenas cidadãos com relações estáveis de trabalho, a partir do reconhecimento legal dos direitos

---

<sup>10</sup> A Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, alterou o sistema de previdência social, estabeleceu regras de transição e disposições transitórias, promoveu alterações em vários artigos constitucionais, inclusive o artigo 194 em seu parágrafo único que passou a ter a seguinte redação no inciso “VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social (BRASIL, 2019).

<sup>11</sup> A Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, modificou o sistema de previdência social, estabeleceu regras de transição e deu outras providências, promoveu alterações em vários artigos constitucionais, inclusive o artigo 194 em seu parágrafo único que passou a ter a seguinte redação no inciso “VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (BRASIL, 1998).

decorrentes da inserção no mercado de trabalho. Esses direitos se materializam nas espécies de aposentadorias, auxílios-doença, seguro-desemprego, salário maternidade, entre outros. Os trabalhadores rurais passam a ser cobertos pelo sistema, independente da contribuição, característica que possibilita a ampliação da redistribuição de renda através da seguridade social.

As políticas de saúde e de assistência social possuem no sistema de proteção social público, caráter não contributivo, distinguindo-se, dessa forma, da previdência e do seguro social. Esse caráter não contributivo expressa a não exigência de pagamento específico para acessar o serviço, uma vez que este é custeado pelo financiamento público, sendo a sua receita proveniente de taxas e impostos. Para Sposati (2009, p. 23), “[...] o sentido de não contributivo significa do ponto de vista econômico o acesso a algo fora das relações de mercado, isto é, desmercantilizado ou desmercadorizado”.

Para Yazbek (2008, p. 99, grifo da autora), a noção de seguridade social “[...] supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de certezas e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de *risco* e de *vulnerabilidades* pessoais e sociais”. Ela deve responder às demandas de proteção social que, na sociedade brasileira, são agravadas pela desigualdade social, pelas dimensões de seu território, do contingente populacional e pelo surgimento de novas expressões da questão social que atingem a população e se expressam mais severamente nas classes subalternizadas da sociedade (BRASIL, 2013a).

A seguridade social é entendida como um sistema de cobertura de diferentes contingências sociais, cujo objetivo é reduzir o impacto de violações, agressões e negligências que provocam vitimizações em indivíduos e famílias, levando-os à necessidade de demandarem pela aplicação de medidas e cuidados de reparação, indenização e restauração, por meio de dispositivos, em grande parte, regulados no campo da justiça. Esse sistema de cobertura abarca indistintamente todos os cidadãos com impossibilidade de enfrentar, por meios e recursos individuais e familiares, situações de fragilidade, de automanutenção e de cuidados em decorrência de velhice, acidente, doença, invalidez, desemprego, reclusão, além de desproteções por privações socioeconômicas, raça, gênero, etnia, cultura, etc. (BRASIL, 2013a). Pela seguridade social, os cidadãos devem contar com uma rede de proteção social que inclua benefícios e serviços sociais públicos de natureza não mercantil e de acesso comum a todos.

Não há dúvida que a Carta Constitucional apontou avanços significativos no reconhecimento e na incorporação das demandas sociais na estruturação da seguridade social brasileira: integração das políticas de saúde, previdência e assistência social, direcionamento da garantia de primazia ao Estado e avanço no reordenamento do sistema de proteção social, com base em princípios entendidos como universalistas. No entanto, segundo Draibe (1993), a sociedade brasileira é amplamente marcada pelas desigualdades sociais e a busca pela garantia da igualdade, por meio das políticas sociais, acarreta que as próprias políticas sociais acabem imprimindo um caráter compensatório e focalista que se distancia “[...] das concepções universalistas e equânimes de direitos sociais relativos a toda a cidadania”.

A legislação que regulamentou a seguridade social, de acordo com Vianna (2005, p. 92-93) *apud* Yazbek (2008) estabeleceu caminhos diversos e específicos para as áreas da saúde, da previdência e da assistência social e, ao segmentá-las, não criou condições para uma efetivação concreta de um sistema de seguridade social no país.

Para Boschetti (2009), o Brasil está longe de um padrão de seguridade social mesmo com os avanços expressos na Constituição Federal de 1988. O sistema aprovado apresenta característica híbrida, pois conjuga direitos derivados e direitos dependentes do trabalho, com caráter tanto universal quanto seletivo. Diversos princípios, legalmente sancionados, não conseguiram ser materializados para garantir um padrão de seguridade social homogêneo, integrado e articulado.

O modelo de proteção social no Brasil, apesar de seus elementos constitutivos que marcaram o avanço no campo dos direitos sociais e o progresso no arcabouço de princípios calcados em direitos universais, em substituição à seletividade intermitente que predominava, até então, no Brasil, foi gestado em um período histórico de retrações no campo da proteção social, sob “[...] reorientações conceituais e programáticas, guiadas pela ideologia neoliberal e/ou neoconservadora” (SILVA, 2014, p. 89-90). O sistema “[...] por si só, não tem aplicação, quando é concebido sob o estranhamento do real; pelo contrário, pode até ser condicionado e deformado pelo real [...]” (SILVA, 2014, p. 89).

Os anos seguintes à aprovação da Constituição foram marcados pelo “recrudescimento do ataque de inspiração liberal à presença do Estado” (FAGNANI, 1997, p. 225). A estratégia governamental optou pela implementação da

contrarreforma conservadora de cunho neoliberal que visava obstaculizar a consumação dos novos direitos, formalmente assegurados pela Constituição de 1988, tendo em vista que os direitos almejados pela Constituição colidiram com a ideologia neoliberal hegemônica governamental e com a conjuntura econômica. Esse duplo contramovimento teve repercussões contundentes nos rumos da política social que, segundo Draibe (1998), vivenciava uma experiência social-democrática<sup>12</sup>.

Preservar o compromisso socialdemocrata nas condições do ajustamento, das reformas institucionais e da integração à economia globalizada recorrentemente abrem espaço para a identificação do governo com o projeto neoliberal (DRAIBE, 1998, p. 22).

A retração dos investimentos públicos no campo social, seu reordenamento, e a crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições aos gastos públicos então assentados pela perspectiva privatizadora foram sem dúvidas elementos que não permitiram a consolidação da proposta de seguridade social, tal qual se almejava com as determinações constitucionais.

No campo da implementação das políticas de seguridade social, segundo lamamoto (2009b), visualizam-se divergências quanto às concepções teóricas, aos objetivos e às formas de dar respostas às expressões da questão social, tendo em vista a participação de distintos sujeitos, com interesses diferenciados vinculados a projetos societários em disputa.

Em um dos seus estudos, lamamoto (2009b) expõe que o sistema de proteção social brasileiro carrega marcas de uma unidade contraditória, pois dois projetos/propostas tensionavam a seguridade social. Por um lado, uma proposta orientadora de uma seguridade social por princípios democráticos, com base na participação popular e no controle social; na universalização dos direitos sociais e, conseqüentemente, na cobertura dos atendimentos das políticas sociais, aspecto que exige a primazia do Estado, o respeito ao pacto federativo e a descentralização do poder; na defesa da gratuidade no acesso aos serviços sociais; e na integralidade das ações dirigidas à defesa da cidadania. Por outro lado, uma proposta neoliberal que

---

<sup>12</sup> A autora alerta que a expressão social-democrata que utiliza refere-se ao padrão institucional-redistributivista de políticas sociais de Esping Andersen, que diferencia do padrão liberal e do padrão conservador. Tal conceito não se confunde com o de partido social-democrata nem mesmo com o de direção política social-democrata (DRAIBE, 1998).

tensiona a outra proposta, pois segue as políticas de ajuste, recomendadas pelos organismos internacionais, e busca o descolamento das ações públicas para a esfera privada.

### **3.3 A política de assistência social no sistema de proteção social brasileiro e aproximações aos municípios do universo da pesquisa**

No Brasil, há um entendimento simbólico, arraigado à cultura social e à política brasileira que, tradicionalmente, compreende a assistência social com base nas práticas de caridade e filantropia, desenvolvidas por instituições religiosas e por iniciativas voluntárias e isoladas de auxílio aos pobres, sob o prisma da herança moral cristã, emergencial, sem qualquer relação ou menção a direitos ou deveres. A identidade atribuída, de forma conservadora e moralista, à assistência social, no interior do Estado, nega ao cidadão seus direitos.

Mesmo adentrando ao campo estatal na década de 30 do século XX, período marcado por um novo formato do Estado brasileiro<sup>13</sup> função precípua da assistência social sempre esteve vinculada à garantia de apoio político ao governo. As ações desenvolvidas pelo Estado se configuravam como emergenciais, pontuais e fragmentadas, de caráter assistencialista e do não direito, direcionadas à amenização do estado de empobrecimento da população e, portanto como forma de garantir a governabilidade.

Segundo Oliveira (2005, p. 46), na trajetória da assistência social, é possível identificarmos pelo menos quatro caminhos pelos quais essas práticas

---

<sup>13</sup> Durante a Primeira República, o Estado não intervinha. Era um Estado fraco. [...] Com a chamada Revolução de 1930, o Estado brasileiro passa a assumir funções maiores, superando a função apenas de coerção, e, a partir de então, terá o papel de regulamentação, organização, coordenação, intermediação e até de educação, enquanto promotor de uma nova cultura, afinada a diferentes exigências. Terá que desempenhar funções econômicas, políticas e administrativas bastante amplas para produzir efeitos revolucionários na sociedade, ainda dominada pelas velhas oligarquias latifundiárias. Ajustando-se às novas tendências mundiais, constituirá uma burocracia pública forte e tecnicamente preparada; estruturará aparelhos centralizadores para o Estado, destinados ao exercício do controle e da repressão; ao oferecimento de serviços sociais e à regulação econômica, numa época em que emerge o proletariado industrial e avança o capitalismo (MESTRINER, 2008, p. 67-68). A partir de 1930, o Brasil passa a ser governado por Getúlio Vargas, que ficará à frente do governo brasileiro até 1945 (1930-1934 Governo Provisório; 1934-1937 Governo Constitucional; e 1937-1945 Governo Ditatorial).

historicamente enraizadas se realizam: “o clientelismo, o primeiro damismo, a filantropia e seu caráter de ajuda e caridade e a benemerência”. A autora ainda afirma:

Estas não ocorrem separadamente, a existência de uma não exclui a outra; muito pelo contrário, com frequência, é possível que se realizem concomitantemente, numa mesma realidade, alimentando-se mutuamente. Muitas vezes, uma depende da outra. A filantropia, por exemplo, é o espaço para o clientelismo, para a benemerência e para o caráter de ajuda, que por sua vez, alimenta e conforma a assistência praticada pelo ‘primeiro-damismo’ (OLIVEIRA, 2005, p. 46).

O clientelismo, como forma de fazer política no Brasil, tem sua origem com o coronelismo e com o caráter autoritário e paternalista do Estado brasileiro. As estruturas de poder local, ao repetirem as mesmas características do poder central, consolidaram seus domínios por meio das relações paternalistas, desenvolvidas na sociedade rural, subordinando os trabalhadores ao nível econômico (por endividamentos externos resultantes do financiamento à pequena produção) e social (por relações de compadrio).

As relações clientelistas, nas quais não são reconhecidos direitos e espera-se lealdade dos que recebem os serviços, seguem um padrão, segundo Yazbek (2003):

[...] arcaico de relações que fragmenta e desorganiza os subalternos ao apresentar como favor ou como vantagem aquilo que é direito. Além disso, [...] personalizam as relações com os dominados, o que acarreta sua adesão e cumplicidade. *Em outras palavras, tratamos aqui de uma espécie de ‘cultura política’ que nega a identidade social dos subalternos e seu pertencimento a uma classe; tratamos de uma forma de ocultar o conflito e a resistência e de legitimar a dominação* (YAZBEK, 2003, p. 41, grifo da autora).

A filantropia tem suas bases vinculadas à Igreja Católica, que a difundiu e lhe conferiu caráter de caridade e benemerência. Originalmente, a palavra significa amor ao próximo e, por isso, diz respeito a práticas de ajuda aos pobres desenvolvidas por organizações da sociedade civil, sendo frequentemente associada à assistência social. Sua origem no Brasil, remete ao período colonial quando são criadas as primeiras santas casas de misericórdias para desenvolver ação social de ordens religiosas.



Em 1943, a filantropia se institucionaliza no Brasil no campo assistencial, quando o CNSS assume a função de atribuir mérito na concessão de certificados de filantropia. Tal certificado ainda hoje é requisito para que entidades sem fins lucrativos tenham acesso a recursos públicos e isenções fiscais. “O Estado não só incentiva a benemerência e a solidariedade, mas passa a ser responsável por ela, regulando-a por meio do CNSS” (MESTRINER, 2008, p. 102).

No campo da assistência social, as marcas culturais, historicamente enraizadas e advindas desses processos - clientelismo, o primeiro damismo, a filantropia e seu caráter de ajuda e caridade e a benemerência – persistem e se configuram como instrumentos para hegemonia das classes dominantes e sua renovada permanência nos espaços de poder. À medida que mantidas e reproduzidas, essas práticas contribuem para retardar os avanços no campo dos direitos. Silveira (2017, p. 491, grifo da autora) afirma:

A política de assistência social possui um histórico de funcionalidade à reprodução da desigualdade, associando-se aos mecanismos e dispositivos de controle dos indivíduos e famílias; de criminalização dos pobres e ajustamento social no conjunto das *oportunidades* de integração aos programas sociais; de controle dos considerados desajustados à racionalidade instituída, com efeitos de subalternização, institucionalização, patologização e segregação social, contribuindo, desse modo, para o conformismo social.

A Constituição Federal de 1988, como já apresentado, configura-se o marco legal para a compreensão das transformações e redefinições do perfil histórico da assistência social no país. Apesar dos estigmas que, há pouco afirmamos, persistem no campo da negação das políticas sociais como direito, no âmbito jurídico, a Constituição Federal qualifica a assistência social como um direito social<sup>14</sup> e como política de seguridade social, não contributiva, de direção universal, de responsabilidade estatal, como direito de cidadania, com potencialidade para ampliar os direitos sociais aos cidadãos, de acordo com suas necessidades, a partir de sua condição inerente de direito.

Esse entendimento constitucional da assistência social como política de seguridade social, junto à saúde e à previdência social, é algo novo para os costumes

---

<sup>14</sup> Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

do poder e, por decorrência, para a institucionalidade brasileira. Segundo Sposati (2013, p. 688), um *mix* de iniciativas institucionais pró e contra a afirmação da assistência social como política pública de proteção social gestou-se no processo de institucionalização da assistência social como uma das áreas governamentais responsáveis pela proteção social. Há resistências em relação à aceitação da assistência social como atribuição estatal de seguridade social, asseguradora de direitos e como uma área de serviço público que, integrando a função de seguridade social, ocupe-se da proteção social a riscos e vulnerabilidades individuais e sociais de forma não contributiva. Para a autora, essa resistência se dá, dentre outros motivos, pela

[...] atribuição indevida da assistência social ao campo 'dos pobres e da pobreza'. É este o campo das culpas, das vítimas e sofredores, dos coitados e dos não cidadãos. Somente quando a pobreza for criminalizada, isto é, quando seus causadores forem apontados, talvez se possa romper com o moralismo milenar que cerca a questão (SPOSATI, 2007, p. 441).

Um grande trânsito político-social, técnico-científico e jurídico foi necessário e vem sendo construído e reconstruído num contexto de retrocesso político e social, na busca do estabelecimento da função pública da assistência social e sua instauração no campo do interesse público, com responsabilidades por resultados efetivos que resguardecam e fortaleçam o cidadão, sob a lógica de dever do Estado. Alargar a concepção de assistência social no campo da proteção social não contributiva e afiançá-la, coletivamente, como direito de cidadania e dever de Estado é condição singular para a efetivação desse trânsito (SPOSATI, 2007).

Na agenda brasileira, há de se observar o que foi e o que está sendo incluído sob a consígnia da assistência social como política de seguridade social. A inserção da assistência social no tripé da seguridade social pela Constituição Federal de 1988, foi o primeiro passo nessa direção. Desde então, se tornou imprescindível a aprovação de diversos mecanismos relativos à sua operacionalização<sup>15</sup>. Como marco

---

<sup>15</sup> Marcos legais da Política de Assistência Social após a Constituição Federal de 1988: a) Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1.993; b) Norma Operacional Básica (NOB) de 1.997; c) Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 1.998; d) Norma Operacional Básica (NOB) de 1.998; e) Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004; f) Norma Operacional Básica/ Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) de 2.005; g) Norma Operacional Básica/ Recursos Humanos (NOB/RH) de 2.006; h) Tipificação dos Serviços Socioassistenciais - resolução nº 109/2009; i) Lei 12.435 de 6 de julho de 2011, conhecida

regulatório da assistência social, tem-se em 1993 a promulgação da Lei 8.742 - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o ato inicial em direção à implementação do texto constitucional.

A LOAS, que regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, “[...] reconhece a assistência social como política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado, prevendo-lhe um sistema de gestão descentralizado e participativo [...]” (MESTRINER, 2008, p. 206); estabelece os objetivos, os princípios e as diretrizes da política de assistência social, tratando da organização e gestão da política e de seus benefícios, serviços, programas e projetos; e versa sobre o financiamento para a sua efetivação.

Quanto aos princípios e diretrizes estabelecidos para a gestão da política de assistência social, a LOAS os definiu respectivamente nos artigos 4º e 5º.

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II - Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

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;

IV - Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 1993a).

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III - Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (BRASIL, 1993a).

Ao se referir aos princípios e diretrizes da LOAS, Couto (2008, p. 173) diz que são bastante inovadores no sistema brasileiro de proteção social e que a sua

---

como Lei do SUAS; e j) Norma Operacional Básica – NOB/SUAS de 2012.

construção faz parte do empenho em se consolidar um sistema [...] “onde exista de fato a reversão do quadro até então desenvolvido pela política de assistência social”. Segundo a autora, não se tinha precedentes nas legislações ou nos projetos políticos explicitados no país, princípios como os enunciados no artigo 4º da LOAS.

Na concessão de direitos, a legislação estabeleceu a garantia de provisão para as ações voltadas ao atendimento à família, às gestantes, às nutrizes, às crianças, aos adolescentes, aos idosos, às pessoas com deficiência, aos desempregados afetados em suas necessidades básicas. Ao mesmo tempo, ampliou a proteção social com base não contributiva ao estabelecer a concessão de uma renda mínima para idosos com mais de 70 (setenta) anos e pessoas com deficiência incapacitante para o trabalho e para os atos da vida independente, que não têm como prover sua subsistência ou tê-la provida pela família<sup>16</sup>.

Como forma de implementação dos direitos previstos, a lei inaugura uma nova forma de organização institucional para a política de assistência social. Dentre os elementos, colocam-se a descentralização político-administrativa e a participação da sociedade civil, por meio das instâncias de controle social.

A legislação pressupõe um sistema que coloca o governo federal na coordenação da Política Nacional e viabiliza autonomia aos gestores nas diferentes esferas de governo. Para a organização e funcionamento da política, em cada nível de governo, define a existência de três instrumentos de gestão do sistema descentralizado e participativo: conselhos – de âmbito nacional, estadual e municipal –, com composição paritária entre sociedade e governo, de caráter deliberativo, cuja função é aprovar, acompanhar e fiscalizar a política de assistência social implementada no seu âmbito de atuação; planos de assistência social – elaborados pelos três entes federados – que devem expressar o planejamento governamental na área para atendimento das necessidades e demandas identificadas, com fixação das metas e dos recursos a serem utilizados, etc.; e fundos de assistência social – estabelecidos nas esferas federal, estadual e municipal – que devem constituir-se em

---

<sup>16</sup> Cabe destacar que, desde 1993, várias alterações foram realizadas na Lei 8.742, de 1993. Atualmente, o artigo da referida Lei que trata dos critérios de concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) estabelece: “Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família” (BRASIL, 2011).

unidades orçamentárias com a finalidade de reunirem os recursos financeiros para o cofinanciamento da política de assistência social.

A implantação da assistência social, paradoxalmente, aconteceu em meio a um contexto de reforma neoliberal do Estado contemporâneo. Não acaso, esse período demarca uma contradição: a presença da participação popular, como determinante para reestruturar as gestões das políticas sociais por meio de um sistema descentralizado e participativo, ocorre justamente no momento em que no país é introduzido um conjunto de medidas de restrição fiscal, pactuadas no Consenso de Washington<sup>17</sup>, a serem implantadas nos países da América Latina (SOARES, 2001).

Nos discursos governamentais se reconhecia os níveis de pobreza e miséria do país, mas as estratégias adotadas para o seu enfrentamento foram distintas das concepções e definições da LOAS “[...] que prevê a formulação de enfrentamento à pobreza e geração de renda a partir da estruturação da Política de Assistência Social com a participação social e controle da sociedade civil por meio de conselhos” (RAICHELIS, 2005, p. 106-107).

Na década de 1990, marcada pela presença do Estado neoliberal, dentre as ações desencadeadas para o processo de descentralização político-administrativo da assistência social, deu-se, à “margem” da LOAS, a implantação do Programa Comunidade Solidária (PCS)<sup>18</sup>, como principal estratégia de enfrentamento da pobreza no país. Esse programa incumbiu a sociedade civil pela gestão da assistência social, reforçando a idéia desta como benevolência, caridade e voluntarismo. Acrescenta-se que a inexistência de políticas sociais foi ocultada pelo PCS que se

---

<sup>17</sup> Reunião realizada em novembro de 1989 entre os presidentes eleitos da América Latina e os representantes do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e do Banco Interamericano de Desenvolvimento que, entre as reformas de cunho neoliberal preveem a realização de reformas estruturais para a estabilização da economia, tais como as privatizações, a desregulamentação dos mercados, a descentralização e a retomada do desenvolvimento (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p.35).

<sup>18</sup> O Programa Comunidade Solidária foi anunciado na MP 813, de 01/01/95, do governo de Fernando Henrique Cardoso e formalizado pelo Decreto Lei nº 1.366, de 12/01/95, e pelo Decreto-Ato s/nº de 17/02/95, do Diário Oficial da União. Presidido pela primeira-dama Ruth Cardoso, é órgão vinculado à Presidência da República, por meio da Casa Civil. Implantado sob a égide do discurso da solidariedade, seu objeto é a coordenação das ações governamentais dirigidas ao atendimento dos segmentos sociais sem meios de garantir sua subsistência, especialmente programas de combate à fome e à pobreza (RAICHELIS, 2005, p.107). O PCS caracterizou-se por grande apelo simbólico, com ênfase em ações pontuais, focalizadas em “bolsões de pobreza” direcionadas aos indigentes, aos mais pobres entre os pobres (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p. 36).

institucionalizou alicerçado na ideia de que a eficiência estaria na parceria com a sociedade civil, corroborando a desresponsabilização do Estado neste período.

De acordo com Faleiros (1995) *apud* Raichelis (2005, p. 110-111), a criação do PCS cunhou a cisão entre benefícios e direitos: “a Assistência Social ao vincular-se ao MPAS, ficaria reduzida a benefícios, enquanto o combate à pobreza, subordinado a Presidência da República seria dissociado do projeto de cidadania e controle social da Loas”. Ao considerar o PCS, como estrutura paralela das ações assistenciais, foram reforçadas “[...] a diluição de competências e a *inorganicidade* das ações de assistência social, retrocedendo-se em relação aos avanços contidos na carta constitucional e na Loas” (RAICHELIS, 2005, p. 110, grifo da autora). Nessa direção,

Longe de ser fato episódico ou perfumaria de primeira dama, opera uma espécie de alicate que desmonta as possibilidades de formulação da Assistência Social como política pública regida pelos princípios universais dos direitos e da cidadania: implode prescrições constitucionais que viabilizariam integrar a Assistência Social em um sistema de Seguridade Social, passa por cima dos instrumentos previstos pela Loas, desconsidera direitos conquistados e esvazia as mediações democráticas construídas (TELLES, 1998, p. 19 *apud* COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p. 36).

Outros dois fatos presentes, no âmbito da década de 1990, foram a tendência de crescimento das Organizações Não-Governamentais (ONG's) e a privatização de um conjunto de serviços sociais públicos, intermediados pelo mercado. Com a redução do investimento público nas áreas sociais, presencia-se o deslocamento das responsabilidades do Estado, no âmbito das políticas sociais, e o reforço de políticas compensatórias, voltadas para os segmentos mais empobrecidos e vulneráveis da sociedade, no sentido de amenizar o impacto negativo das políticas de ajuste econômico nessas camadas. A respeito, Raichelis (2005, p. 80-81) coloca que:

Nessa conjuntura, as ONGs e um conjunto diversificado de organizações sociais têm sido convocadas pelo Estado e pelo empresariado para o estabelecimento de diferentes parcerias, como operadores de programas de combate à pobreza. Este encaminhamento tem provocado aguda polêmica entre as ONGs, sobretudo, no caso daquelas que nasceram da resistência à ditadura e se consolidaram no apoio aos movimentos populares e na luta pela extensão dos direitos sociais e políticos na fase da democratização.

Uma das críticas refere-se ao repasse de recursos públicos a organizações da sociedade civil para a execução de programas focalizados e compensatórios, descolados de uma política global voltado ao enfrentamento dos determinantes estruturais geradores das situações de pobreza e sem a necessária transparência quanto aos critérios de concessão daqueles recursos.

Quanto à primeira década de implementação da LOAS (1993-2003), Faleiros (2000, p. 204) aponta que a Constituição Federal de 1988 caracterizou-se como “[...] liberal-democrática-universalista, expressando as contradições da sociedade brasileira fazendo conviver as políticas sociais com as políticas de mercado nas áreas da saúde, da previdência e da assistência social”. Torna-se compreensível, nesse sentido, as inúmeras Emendas Constitucionais e diversos Projetos de Lei, posteriores à aprovação da Constituição Federal de 1988, voltados a atender interesses do mercado em detrimento dos direitos conquistados pelos trabalhadores.

Diferentes movimentos e forças políticas se destacaram, desde os movimentos contrários às mudanças de reconhecimento da assistência social, que vinham sendo propostas para a caracterização do conservadorismo e perpetuação da não política pública, até e inclusive, o movimento crescente de luta pela superação de práticas e concepções assistencialistas, tuteladoras e antidemocráticas. Apesar dos poucos avanços da política de assistência social não se pode negar que esses movimentos criaram espaços de debate coletivo que revelaram a “[...] capilaridade e expressão política do controle social no encaminhamento de uma agenda que assegurasse a direção social que se contraponha à hegemonia neoliberal” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p. 37).

Em 2003, 10 anos de aprovação da LOAS, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Portaria nº 262, de 12 de agosto de 2003, convocou a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada entre os dias 07 a 10 de dezembro de 2003, com o tema geral: “Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos”. Com a realização dessa Conferência a democratização da gestão da assistência social ganhou um novo impulso, pois foram debatidas a construção de uma Política Nacional de Assistência Social (que viria ser aprovada em outubro/2004) e a deliberação da construção do Sistema Único de Assistência Social (promulgado em julho/2005).

Em 2004, o governo cria o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e instituiu, em seu âmbito, a Secretaria Nacional de Assistência Social

(SNAS) que “[...] estabelece a plataforma político-institucional na qual as novas conquistas teriam base”, dentre elas a aprovação da PNAS em 2004, da NOB SUAS em 2005 e da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB RH) em 2006 (LOPES, 2006, p. 80). A institucionalização do MDS e da SNAS, a partir da concepção de Yazbek (2008), aceleraram e fortaleceram o processo de construção do SUAS, em uma relação compartilhada com a CIT e o CNAS. Ainda, de acordo com Lopes (2006, p. 80):

[...] pretendeu alterar a situação até então vivida pelas políticas públicas de proteção social no Brasil, que existiam sem locus institucional próprio e limitadas à implementação de poucas e fragmentadas ações, desarticuladas, de baixa cobertura e reduzida efetividade social, centralizadas nacionalmente e desrespeitando a realidade e as necessidades locais e com um parco e pulverizado orçamento.

Conectada à criação do MDS e da SNAS, a Política Nacional de Assistência Social é aprovada em outubro de 2004 e expressa a “[...] materialidade do conteúdo da assistência social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social” (BRASIL, 2004, p. 11). Nessa direção, coloca-se na “[...] perspectiva de materialização das diretrizes da LOAS e dos princípios enunciados pela CF/88, entendendo a assistência social como política social inserida no sistema de proteção social brasileiro, no campo da seguridade social” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p. 38).

Com a PNAS (2004), concretiza-se o esforço para sistematizar o conteúdo da assistência social como política de proteção social, apontando-a como uma das funções da política e como eixo central da oferta dos serviços socioassistenciais. De acordo com essa legislação “instituir a assistência social na condição de política social pública significa elevar e alargar o estatuto da proteção social brasileira tornando-a acessível a novas situações e a mais cidadãos” (BRASIL, 2013, p. 24).

Apoiada em um modelo de gestão democrática, conforme defende a PNAS (2004), ela se pauta no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e nas NOBs, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão



Compartilhada: Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Comissões Intergestores Bipartites (CIBs) (BRASIL, 2004).

Os objetivos, ao contrário da LOAS, não são abordados de maneira segmentada, pois a PNAS (BRASIL, 2004) define que a consecução da política de assistência social ocorra de “forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento”, de forma a atender “contingências sociais e à universalização dos direitos sociais”. Colocam-se como objetivos da PNAS:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem;
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 2004).

Ao se referir aos usuários da política de assistência social, a PNAS e o SUAS apontam para “[...] superar a fragmentação contida na abordagem por segmentos (como idoso, o adolescente, a população de rua, entre outros)”, evidenciando que as condições de pobreza e de vulnerabilidades dos cidadãos estão associadas a necessidades objetivas e subjetivas, pois essas “[...] somam dificuldades materiais, relacionais, culturais que interferem na reprodução social dos trabalhadores e suas famílias”. A PNAS e o SUAS entendem a pobreza não apenas como privação material, mas como uma concepção multidimensional que alcança diferentes planos e dimensões da vida humana (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p. 40), e apresentam o público usuário da política de assistência social como o conjunto de

[...] 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; estratégia e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004).

A PNAS e o SUAS, segundo as orientações e normativas, “[...] introduzem mudanças profundas nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gerenciamento das ações na área” (BRASIL, 2008, p. 18). Representam um projeto de implantação de uma rede de proteção estatal, continuada, que contraria a programática neoliberal. Segundo Boschetti, Teixeira e Salvador (2013, p. 02), a aprovação da PNAS e a implementação do SUAS trazem uma série de inovações e avanços importantes, a saber:

Do ponto de vista da concepção de assistência social, é inegável que a institucionalidade do SUAS tenta retirar a assistência social do arcabouço da filantropia e cria diretrizes, critérios e forte arcabouço legal, antes inexistente e de difícil estruturação em uma nação federada, com fortes disparidades nacionais e locais. A definição conceitual de assistência como política de proteção social presente na PNAS e no SUAS amplia suas feições e funções ali determinadas, rompendo com a histórica nomenclatura até então existente.

Contudo, o novo arcabouço teórico-normativo que traz uma série de mudanças importantes, não se isenta de introduzir e/ou reproduzir conceitos conservadores, além de se ausentar de um debate que correlaciona as determinações mais fundamentais da pobreza e da desigualdade social com a estrutura da sociedade, cuja contradição fundamental se localiza na luta de classes.

Com a edição em 2011 da Lei nº 12.435, popularmente conhecida como Lei do SUAS, o sistema descentralizado e participativo que organiza a assistência social - SUAS (2005) - passa a integrar a LOAS, alterando alguns dos seus dispositivos legais. Prevê a repartição de competência entre os entes, conforme os arts. 12, 13, 14 e 15 para a consecução dos objetivos da assistência social e estabelece, nos arts. 5º, 6º, 8º, 10, 11, 16 e 30, normas essenciais à implementação do SUAS e à oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Com base nessa legislação, que fixou o SUAS como um sistema descentralizado e participativo, cabe a cada ente federativo – Estados, Municípios e Distrito Federal – organizar a assistência social de acordo com sua competência, em consonância com a Constituição Federal, as normas gerais exaradas pela União e a adequação da legislação municipal ao SUAS.

Para o quadriênio 2014 – 2017, foi aprovado por meio da Resolução do CNAS nº 18 de julho de 2013, o Pacto de Aprimoramento do SUAS destinado às gestões municipais e que apresentou, como uma de suas metas, a adequação das

legislações locais ao SUAS, pela via da atualização ou da instituição por lei. O Pacto de Aprimoramento do SUAS possui força cogente, com suporte no inciso II do art. 18 da LOAS; portanto, é de observância obrigatória pelos estados, municípios e Distrito Federal.

A despeito dessa força cogente, não se verifica a adequação exigida pelo Pacto. É o que se pode verificar na tabela 4 abaixo, acerca da situação dos 29 (vinte e nove) municípios da microrregião de Paranaíba: mais da metade dos municípios, 55%, ainda não haviam instituído ou adequado a sua legislação municipal ao SUAS, no ano de 2017; 10% atualizaram ou instituíram lei entre os anos de 2004 a 2013, período que compreende aprovação da PNAS (BRASIL, 2004), SUAS (BRASIL, 2005), Lei 12.435 (BRASIL, 2011) e SUAS (BRASIL, 2012); e 35% instituíram ou atualizaram a lei entre 2014 a 2017; o que demonstra resposta apenas desses municípios do último grupo ao Pacto de Aprimoramento do SUAS do quadriênio 2014 - 2017.

**Tabela 4** Existência e ano da última atualização da lei municipal de regulamentação do SUAS dos 29 municípios da microrregião de Paranaíba – Paraná

	<b>Quantidade de Órgãos Gestores Censo SUAS (BRASIL, 2007)</b>
<b>Não possui Lei</b>	15
<b>Anterior ao ano 2004</b>	01
<b>Intervalo dos anos 2004 a 2013</b>	03
<b>Intervalo dos anos 2014 a 2017</b>	10
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>

**Fonte:** Elaborada por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019), baseada em dados do Censo SUAS (BRASIL, 2017).

Esse percentual maior que 50%, relativo aos municípios que ainda não instituíram ou adequaram a sua legislação municipal ao SUAS, é um dado preocupante; uma vez que, nesses municípios, as ações no campo da assistência social são orientadas por legislações antigas ou, o que é mais inquietante, à mercê da direção política das gestões municipais, muitas vezes assentadas em concepções assistencialistas, baseadas na cultura do não direito. Não que o SUAS rompa com essas concepções e perspectiva, mas amplia o entendimento da assistência social como política pública de direito.

Outra meta do Pacto de Aprimoramento do SUAS, é a estruturação administrativa do órgão gestor e das áreas essenciais da assistência social. A respeito da estrutura administrativa do órgão gestor da política de assistência social, dos municípios da microrregião de Paranaíba - Paraná a situação é apresentada pela tabela 5:

**Tabela 5** Estrutura administrativa do órgão gestor da política de assistência social dos 29 municípios da microrregião de Paranaíba – Paraná

	<b>Quantidade de Órgãos Gestores Censo SUAS (BRASIL, 2017)</b>
<b>Secretaria municipal exclusiva da área de Assistência Social</b>	25
<b>Secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais</b>	03
<b>Setor/Coordenadoria/Assessoria subordinado diretamente ao Gabinete do(a) Prefeito(a)</b>	01
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>

**Fonte:** Elaborada por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019), baseada em dados do Censo SUAS (BRASIL, 2017).

De acordo com os dados da tabela acima, observamos que a maioria dos municípios, 87%, possui estrutura administrativa própria exclusivamente para a gestão da política de assistência social, o que demonstra a visibilidade e importância conferida à política, mas, que por si só, não representa a garantia e nem significa prioridade e autonomia nas ações. Essa opção pela existência de secretaria exclusiva de assistência social dos municípios em questão vem ao encontro dos dados do SUAS no Paraná, pelos quais 88,97% dos municípios paranaenses dispõem de secretaria municipal de assistência social exclusiva (BRASIL, 2017).

Em 03 (três) municípios da microrregião de Paranaíba – Paranaíba, Guairaçá e Terra Rica –, a secretaria municipal de assistência social se dá em conjunto com outras políticas setoriais e em um único município, Alto Paraná, a estrutura administrativa da assistência social consiste em um setor/coordenadoria ou assessoria com subordinação direta ao gabinete do prefeito. Segundo Souza (2011, p. 76), as escolhas das estruturas administrativas da assistência social e a opção por um ou outro modelo de gestão não se constituem apenas uma diretriz da administração pública, e sim é fruto “das contingências históricas de formação e desenvolvimento da área de assistência social em cada local”.

Nestas estruturas administrativas, subordinadas ou em conjunto com outros setores, o grau de autonomia da política, do gestor e das ações profissionais tendem a ser menores do que em secretarias exclusivas. As inserções dos assistentes sociais na política de assistência social, em localidades como estas que carregam marcas de uma herança conservadora e de uma política de assistência social subordinada, refletem também na autonomia e na direção das ações dos profissionais do SUAS.

Ainda, pensando na organização da assistência social e de suas ações programas, projetos e serviços de caráter eventual ou continuado, o SUAS define e organiza elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política, buscando sob sua responsabilidade dar respostas a três funções: Proteção Socioassistencial, Defesa Social e Institucional, e Vigilância Social. Essas três funções, “[...] se inter-relacionam e se complementam no sistema descentralizado e participativo, construindo as referências centrais para a organização dos serviços socioassistenciais” (BRASIL, 2008, p. 50).

Segundo Sposati (2007, p. 450), a Proteção Social deve se relacionar “[...] às vulnerabilidades próprias ao ciclo de vida [...]”, “[...] às fragilidades da convivência familiar [...]” e “[...] à proteção à dignidade humana e às suas violações [...]”. A Defesa Social e Institucional prevê que as proteções socioassistenciais devem estar organizadas de tal forma que se garanta, aos usuários, o acesso ao conhecimento dos direitos, bem como de sua defesa. A Vigilância Social corresponde ao planejamento, à produção, à organização e à sistematização de informações acerca da realidade socioterritorial, buscando identificar situações de vulnerabilidades e risco pessoal e social de famílias e indivíduos (BRASIL, 2004; BRASIL 2005).

Relativamente à Proteção Social, a definição presente na PNAS (2004) está baseada na concepção de Di Giovanni (1998, p. 10 *apud* BRASIL, 2004, p. 31), que a entende como 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”. Nessa direção, para a PNAS (2004):

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 (BRASIL, 2004).

No entanto, mesmo que a política aponte para uma ou outra direção de proteção social, ao adentrarmos no debate constatamos que são várias as concepções que atravessam a discussão; desde aquelas que ameaçam e restringem sistemas de proteção, considerando, dentre outros elementos, que o Estado, ao ofertar benefícios sociais, estimula a acomodação das pessoas; até aquelas que têm amplitude de prestação de serviços e se colocam na esteira dos chamados Estados de Bem-Estar Social; e ainda aquelas que direcionam suas intervenções sociais para responsabilizar o próprio cidadão e sua família pelo enfrentamento e equacionamento de suas demandas sociais.

Também se faz presente na sociedade, segundo Sposati (2013, p. 670), uma baixa referência sobre o conteúdo a ser assegurado pela proteção social não contributiva. Essa frágil clareza, de referência não alargada a respeito do que se quer como proteção social, enquanto direito de cidadania e não apenas como proteção ao trabalho, introduz inclusive “questionamentos se a assistência deveria ou não ser uma política pública, ou ainda, se deveria ter abrangência maior do que a atenção a residualidades”, normalmente relacionada única e exclusivamente à proteção ao ciclo de vida ou à análise da renda per capita de uma família.

Na assistência social, as legislações e regulamentações da área entendem a proteção social como o conjunto de todos os serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS que visam à redução e à prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais do ciclo da vida, de modo a garantir a dignidade humana e a família, como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional. Deve produzir aquisições materiais, sociais e socioeducativas ao cidadão e sua família, suprimindo as necessidades de reprodução social na vida individual ou familiar e desenvolvendo suas capacidades e talentos para a convivência social, o protagonismo e a autonomia.

Como novo ordenamento da política de assistência social, o SUAS estruturou a proteção social em duas modalidades, hierarquizadas em proteção social básica (PSB) e proteção social especial (PSE) de média e alta complexidade, que leva em consideração o grau de impacto dos riscos e as vulnerabilidades sociais sobre os indivíduos e suas famílias. O ordenamento da proteção social em níveis se justifica, uma vez que “[...] a desigualdade social e a pobreza, inerentes à sociedade capitalista

contemporânea, engendram diferentes modalidades de desproteção social que exigem atenção estatal diferenciada para seu enfrentamento” (COUTO; YAZBEK; RAICHELLIS, 2010, p. 41). Essa organicidade revela a possibilidade estratégica de combinar as velhas iniciativas que atuavam após a ocorrência de riscos, agressões e distinções com um novo campo que se propõe preventivo de ocorrências e/ou de seu agravamento.

A proteção social básica possui caráter mais “preventivo” e tem como objetivos prevenir riscos por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento do convívio familiar e comunitário. “Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação [...] e/ou fragilização dos vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social” (BRASIL, 2004). Os serviços de PSB são executados de forma direta nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e em de outras unidades básicas públicas de assistência social e/ou entidades e organizações de assistência social da área de abrangência do CRAS.

A proteção social especial é destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, violência, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos. Os serviços de PSE devem ser ofertados, precipuamente, nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social, uma vez que possuem uma gestão mais complexa e compartilhada, principalmente com o sistema de garantia de direitos, com o ministério público, com o poder judiciário e com outros órgãos e serviços do poder executivo, pois “[...] requerem acompanhamento individual, e maior flexibilidade nas soluções protetivas”. Da mesma forma, “[...] comportam encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada” (BRASIL, 2004).

A PSE é ainda subdividida em proteção social de média e alta complexidade. Os serviços de média complexidade são destinados às famílias e aos indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. Os serviços de alta complexidade são aqueles que “[...] garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos com seus direitos violados, que se encontram sem referência,

e/ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou, comunitário” (BRASIL, 2004, p. 32).

Nesse quesito, nos municípios do universo da pesquisa, a organização das estruturas dos órgãos gestores da política de assistência social em subdivisões administrativas, unidades de proteção social básica e especial podem ser visualizados pela tabela 6.

**Tabela 6** Subdivisões administrativas de PSB e PSE dos municípios da microrregião de Paranaíba – Paraná

	<b>Quantidade de Órgãos Gestores Censo SUAS (BRASIL, 2017)</b>	
<b>Subdivisões Proteção Social Básica</b>	Não constituída	10
	Sim, na estrutura formal	13
	Sim, de maneira informal	06
	<b>TOTAL</b>	<b>29</b>
<b>Subdivisões Proteção Social Especial</b>	Não constituída	06
	Sim, na estrutura formal	13
	Sim, de maneira informal	10
	<b>TOTAL</b>	<b>29</b>

**Fonte:** Elaborada por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019), baseada em dados do Censo SUAS (BRASIL, 2017).

As subdivisões de proteção social básica e as subdivisões de proteção social especial estão organizadas de maneira formal em quase metade dos municípios: 45%. As subdivisões de proteção social básica não estão constituídas em 35% dos municípios, enquanto as subdivisões proteção social especial não estão constituídas em apenas 21%.

Esses dados nos demonstram, em termos de níveis de proteção social, que as subdivisões de proteção social básica, que deveriam estar constituída em maior número nos municípios, visto que representa a atenção básica do SUAS, aparecem em um percentual menor do que as subdivisões de proteção social especial.

As regulações que deliberam a forma de operacionalização dessas proteções (básica e especial) na assistência social, caminham no sentido de delimitar o conteúdo de responsabilidade dessa política na proteção social, ou seja, seu campo



de atuação e as atenções. Essa delimitação é necessária, pois define o ângulo da proteção social sobre o qual a assistência social exerce responsabilidade pública.

No entanto, não podemos deixar de reafirmar que a proteção social não se limita a uma política social ou à política de assistência social, pois nenhuma política possui condições de suportar todas as desproteções de diferentes cidadãos.

Nas legislações da assistência social, a garantia de proteção social refere-se àqueles que estão em situação de vulnerabilidade social e risco. Está relacionada a um conjunto de seguranças dinamicamente articuladas: a segurança de renda; de acolhida; de convívio familiar, comunitário e social; de autonomia individual, familiar e social; e de sobrevivência a riscos circunstanciais. Sobre essas, o Caderno de Capacitação do SUAS (BRASIL, 2013a, p. 36) registra que, de forma genérica, o âmbito singular da proteção social de assistência social pode ser sintetizado em:

- ampliar a capacidade protetiva da família e de seus membros, o que supõe construir respostas desde a ausência dessa proteção, a presença de abandono, de agressões, produzindo ações de fortalecimento de laços e de capacidade de exercício dessa proteção que insere quer benefícios como serviços;
- ampliar a densidade das relações de convívio e sociabilidade dos cidadãos desde a esfera do cotidiano até atingir os diversos momentos do ciclo de vida do cidadão e cidadã em que ocorrem fragilidades que os tornam mais sujeitos a riscos sociais e a violação de sua dignidade;
- instalar condições de acolhida e processos de acolhimento como parte do trabalho de atenção e cuidados;
- reduzir as fragilidades da vivência e da sobrevivência, através de meios capacitadores da autonomia, das condições de dignidade humana, provocados inclusive pela ausência de renda em uma sociedade de mercado;
- reduzir e restaurar os danos de riscos sociais e de vitimizações causadas por violência, agressões, discriminações, preconceitos.

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009), essas seguranças, que são reconhecidas como aquisições<sup>19</sup> garantidas aos usuários servem como indicadores organizativos das ações da política, no que tange à proteção social pública e ao direcionamento das práticas profissionais, pois expressam as proteções necessárias perante as incertezas sociais, a partir das quais se estabelece, para a assistência social, o seu campo de proteção social.

---

<sup>19</sup> Por “aquisições”, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009, p. 05) define os compromissos a serem cumpridos pelos gestores em todos os níveis, para que os serviços prestados no âmbito do SUAS produzam seguranças sociais aos seus usuários, conforme suas necessidades e a situação de vulnerabilidade e de risco em que se encontram.

As mudanças ocorridas na assistência social, pós PNAS (BRASIL, 2004) e SUAS (BRASIL, 2005; BRASIL, 2012), rapidamente apontadas no decorrer desse texto, exigiram também novos modos de organização, processamento, produção e gestão do trabalho na assistência social. A aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), em 2006, se constituiu em um relevante instrumento político normativo de definição de diretrizes e parâmetros gerais para a organização e gestão do trabalho profissional na assistência social, reconhecendo a especificidade desse campo de atuação.

Destacamos que a concretização da NOB-RH/SUAS (BRASIL, 2006) ainda é um desafio. As características do mundo do trabalho contemporâneo, a precarização do emprego, o achatamento salarial, a diminuição de trabalhadores com vínculos estáveis, a exportação de emprego para países mais subdesenvolvidos e de mão de obra mais barata assola a classe trabalhadora, dentre eles, os trabalhadores das políticas sociais (RAICHELIS, 2011).

Segundo Almeida (2008), a NOB/RH/SUAS (BRASIL, 2006) reconhece a importância da interdisciplinaridade e a necessidade da construção de metodologias de trabalho social; portanto, ao definir quais profissionais devem compor as equipes, visa inovar a relação interdisciplinar e reinventar a intervenção dos profissionais. Na mesma direção, Yazbek (2008), entende que o novo modelo socioassistencial, instaurado pelo SUAS, impõe uma série de mudanças em relação à política de recursos humanos e aos desafios para os profissionais que planejam e operam a política.

Sob esse ângulo, diversos autores discorrem sobre os avanços na construção da política de assistência social no Brasil, ao mesmo tempo que expõem as dificuldades para a sua operacionalização. Explica Raichelis (2011), que a política de assistência social ainda hoje tem marcas profundas dado seu histórico de desprofissionalização, com estruturas improvisadas e descontínuas, baseadas em uma cultura autoritária e assistencialista. A maioria dos municípios brasileiros são de pequeno porte e apresentam fragilidades em relação às estruturas institucionais, às rotinas técnicas e administrativas incipientes, e aos recursos humanos reduzidos e pouco qualificados.

Quando falamos em gestão do trabalho na assistência social, corroborando Silveira (2011, p. 25), devemos considerar “a história de ‘desprofissionalização’ da assistência social, as implicações e os rebatimentos da flexibilização dos direitos, da

redução do Estado e do estímulo ao privado, sob a programática neoliberal, inaugurada na década de 1990”, que resulta diretamente na dificuldade de estabelecer e firmar pactos entre as esferas de governo, e, em contrapartida, ampliar a própria assistência social na proteção social brasileira e, conseqüentemente, seus avanços no campo do trabalho.

Importante deixar claro que alguns compromissos coletivos foram pactuados com vistas à estruturação da gestão do trabalho, a partir da adoção das novas bases conceituais e legais do SUAS, dentre as quais, a defesa da ampliação do quadro de servidores permanentes, mediante concurso público, e a desprecarização dos vínculos de trabalho. Porém, com as mudanças recentes na conjuntura política e econômica do país, retratadas pelas políticas de ajuste fiscal, com cortes substanciais de recursos na área social, as parcas conquistas nas áreas da política social, obtidas nas décadas passadas estão sendo ameaçadas.

Apesar da construção da gestão do trabalho no SUAS estar assentada em novas bases conceituais e legais, constatamos que a política de assistência social continua sendo gestada, na grande parte dos municípios da microrregião de Paranaíba – Paraná, por um contingente pequeno de trabalhadores, o que é altamente insuficiente para fazer frente à dinâmica de implantação das unidades de referência de assistência social, para suprir a necessidade de ampliação dos serviços socioassistenciais e para qualificar as tarefas de gestão da política de assistência social.

As informações referentes ao total de trabalhadores da assistência social dos municípios da microrregião de Paranaíba – PR, com base nos dados do Censo SUAS (BRASIL, 2017), são demonstradas pela Tabela 7. Nela identificamos que o número total de trabalhadores estão entre 02 (dois) e 91 (noventa e um): são 05 (cinco) municípios com até 05 (cinco) trabalhadores; 4 (quatro) apresentam de 06 (seis) a 10 (dez); 09 (nove), de 11 (onze) a 20 (vinte); 06 (seis), de 21 (vinte e um) a 30 (trinta); 04 (quatro), de 31 (trinta e um) a 50 (cinquenta), 1 (um) único município com a quantidade maior que 51 (cinquenta e um) trabalhadores.

**Tabela 7 - Total de trabalhadores da política de assistência social dos municípios da microrregião de Paranaíba – Paraná**

	<b>Quantidade de Municípios</b>	<b>Municípios</b>	<b>Quantidade trabalhadores do Município (BRASIL, 2017)</b>	<b>Vínculo e escolaridade</b>
Até 5 trabalhadores	05	Tamboara	02	01 estatutário, ensino fundamental 01 estatutário, ensino superior
		Diamante do Norte	03	01 estatutário, ensino médio 01 estatutário, ensino superior 01 comissionado, ensino superior
		Cruzeiro do Sul	05	01 estatutário, ensino fundamental 02 estatutários, ensino superior 01 comissionado, ensino superior 01 outros vínculos, ensino superior
		Itaúna do Sul	05	04 estatutários, ensino superior 01 comissionado, ensino superior
		Nova Aliança do Ivaí	05	04 estatutários, ensino superior 01 outros vínculos, ensino superior
6 a 10 trabalhadores	04	Paraíso do Norte	10	04 estatutários, ensino superior 03 comissionados, ensino superior 01 outros vínculos, ensino fundamental 02 outros vínculos, ensino superior
		São Pedro do Paraná	06	02 estatutários, ensino médio 03 estatutários, ensino superior 01 empregado público celetista, ensino superior
		Planaltina do Paraná	06	02 estatutários, ensino médio 03 estatutários, ensino superior 01 comissionado, ensino superior
		Paranapoema	06	02 estatutários, ensino fundamental 01 estatutário, ensino superior 01 comissionado, ensino médio 02 comissionados, ensino superior
11 a 20 Trabalhadores	09	Amaporã	20	03 estatutários, ensino fundamental 01 estatutário, ensino médio 02 estatutários, ensino superior 02 empregados públicos celetistas, ensino médio 01 empregado público celetista, ensino superior 01 comissionado, ensino médio 03 comissionados, ensino superior 06 outros vínculos, ensino médio 01 outros vínculos, ensino superior
		Santa Isabel do Ivaí	17	03 estatutários, ensino superior 03 empregados públicos celetistas, ensino médio 02 comissionados, ensino superior 06 outros vínculos, ensino médio 03 outros vínculos, ensino superior

	Quantidade de Municípios	Municípios	Quantidade trabalhadores do Município (BRASIL, 2017)	Vínculo e escolaridade
11 a 20 Trabalhadores	09	Santo Antônio do Caiuá	16	07 estatutários, ensino médio 01 estatutário, ensino superior 02 comissionados, ensino médio 02 comissionados, ensino superior 04 outros vínculos, ensino superior
		Loanda	16	02 estatutários, ensino fundamental 05 estatutários, ensino médio 07 estatutários, ensino superior 02 comissionados, ensino superior
		Mirador	15	01 estatutário, ensino fundamental 05 estatutários, ensino médio 04 estatutários, ensino superior 01 empregado público celetista, ensino superior 02 comissionados, ensino superior 02 outros vínculos, ensino médio
		Santa João do Caiuá	14	07 estatutários, ensino médio 06 estatutários, ensino superior 01 comissionado, ensino superior
		Porto Rico	13	04 estatutários, ensino médio 06 estatutários, ensino superior 01 comissionado, ensino médio 02 comissionados, ensino superior
		Marilena	12	04 estatutários, ensino médio 01 estatutário, ensino superior 01 empregado público celetista, ensino superior 02 comissionados, ensino médio 01 comissionado, ensino superior 02 outros vínculos, ensino médio 01 outros vínculos, ensino superior
		Jardim Olinda	11	01 estatutário, ensino fundamental 06 estatutários, ensino médio 02 estatutários, ensino superior 02 outros vínculos, ensino superior
21 a 30 trabalhadores	06	Alto Paraná	28	02 estatutários, ensino médio 12 estatutário, ensino superior 01 comissionado, ensino superior 09 outros vínculos, ensino médio 04 outros vínculos, ensino superior
		Paranacity	26	02 estatutários, ensino fundamental 07 estatutários, ensino médio 04 estatutários, ensino superior 02 comissionados, ensino médio 01 comissionado, ensino superior 07 outros vínculos, ensino médio 03 outros vínculos, ensino superior
		Inajá	24	05 estatutários, ensino médio 11 estatutários, ensino superior 03 comissionados, ensino médio 01 comissionado, ensino superior 02 outros vínculos, ensino médio 02 outros vínculos, ensino superior

	Quantidade de Municípios	Municípios	Quantidade trabalhadores do Município (BRASIL, 2017)	Vínculo e escolaridade
21 a 30 trabalhadores	06	Santa Mônica	23	02 estatutários, ensino fundamental 11 estatutários, ensino médio 06 estatutários, ensino superior 01 comissionado, ensino médio 02 outros vínculos, ensino médio 01 outros vínculos, ensino superior
		Guairaçá	23	05 estatutários, ensino fundamental 06 estatutários, ensino médio 03 estatutários, ensino superior 02 comissionados, ensino médio 02 outros vínculos, ensino fundamental 01 outros vínculos, ensino médio 04 outros vínculos, ensino superior
		Santa Cruz do Monte Castelo	23	01 estatutário, ensino fundamental 10 estatutários, ensino médio 02 comissionados, ensino superior 10 outros vínculos, ensino médio
31 a 50 trabalhadores	04	Terra Rica	42	05 estatutários, ensino fundamental 06 estatutários, ensino médio 13 estatutários, ensino superior 02 comissionados, ensino fundamental 03 comissionados, ensino médio 04 comissionados, ensino superior 06 outros vínculos, ensino médio 03 outros vínculos, ensino superior
		São Carlos do Ivaí	35	06 estatutários, ensino fundamental 04 estatutários, ensino médio 04 estatutários, ensino superior 01 empregado público celetista, ens. médio 03 comissionados, ensino superior 01 outros vínculos, ensino fundamental 14 outros vínculos, ensino médio 02 outros vínculos, ensino superior
		Nova Londrina	34	02 estatutários, ensino fundamental 07 estatutários, ensino médio 09 estatutários, ensino superior 02 empregados públicos celetistas, ensino médio 03 empregados públicos celetistas, ensino médio 01 comissionado, ensino fundamental 01 comissionado, ensino médio 03 comissionados, ensino superior 05 outros vínculos, ensino médio 01 outros vínculos, ensino superior
		Querência do Norte	3	01 estatutário, ensino fundamental 02 estatutários, ensino médio 04 estatutários, ensino superior 12 empregados públicos celetistas, ensino fundamental 02 empregados públicos celetistas, ensino médio 06 empregados públicos celetistas, ensino superior 04 outros vínculos, ensino fundamental

	Quantidade de Municípios	Municípios	Quantidade trabalhadores do Município (BRASIL, 2017)	Vínculo e escolaridade
Maior que 51	01	Paranavaí	91	19 estatutários, ensino fundamental 25 estatutários, ensino médio 34 estatutários, ensino superior 01 comissionado, ensino médio 01 comissionado, ensino superior 01 outros vínculos, ensino fundamental 10 outros vínculos, ensino médio
TOTAL	<b>29 municípios</b>		<b>562</b>	<b>562</b>

**Fonte:** Elaborada por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019), baseada em dados do Censo SUAS (BRASIL, 2017).

No Brasil, a rigor, a precarização do trabalho não é um fenômeno novo. Na atualidade, as diferentes formas de precarização do trabalho e do emprego assumem novas configurações e manifestações, especialmente a partir dos anos 90, quando se evidenciaram, mais claramente, os influxos da crise de acumulação do capital, da reforma conservadora do Estado e da efetivação das políticas neoliberais, com impactos nas políticas sociais públicas (RAICHELIS, 2011).

A precarização do trabalho e a desvalorização do trabalhador atinge as relações e o trabalho dos profissionais que atuam em instituições públicas e privadas, no campo das políticas sociais, sendo traduzidas por precarização dos vínculos; insegurança do emprego; perda e/ou ausência de direitos sociais e trabalhistas; ausência de perspectivas de progressão na carreira; ampliação da competição entre trabalhadores; adoecimento; entre tantas outras manifestações decorrentes do aumento da exploração da força de trabalho assalariado (RAICHELIS, 2011).

Os dados do Censo SUAS (BRASIL, 2017), em nível nacional, apresentam um panorama de precarização de vínculos de trabalho na política de assistência social, já que apenas 37% dos trabalhadores são estatutários, o que confronta as diretrizes propostas da gestão do trabalho, pela assistência social, principalmente a composição de um amplo e diversificado quadro de servidores permanentes, com estabilidade funcional, ascensão de carreira, remuneração compatível e segurança no trabalho, além de outras conquistas.

O estado do Paraná é exceção nessa estatística do percentual de trabalhadores estatutários, pois, a partir dos dados do Censo SUAS (BRASIL, 2017), identificamos no estado do Paraná, na assistência social, um total de 14.245

trabalhadores, sendo 9.566 estatutários, o que corresponde a 67% dos trabalhadores da política de assistência social do estado. Na microrregião de Paranavaí, o total de trabalhadores na condição de estatutários também é superior a de outros vínculos de trabalho. Conforme demonstrado pela tabela 8, o vínculo de estatutário corresponde a 338 (trezentos e trinta e oito) trabalhadores de um total de 562 (quinhentos e sessenta e dois), o que representa 60,14%.

**Tabela 8** Quantidade de trabalhadores da política de assistência social na microrregião de Paranavaí - Paraná por vínculo e escolaridade

Vínculo	Quantidade de Trabalhadores - Censo SUAS (BRASIL, 2017)			
	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	Total
<b>Estatutários</b>	54	129	155	338
<b>Empregados públicos celetistas</b>	12	10	13	35
<b>Comissionados</b>	03	20	40	63
<b>Outros vínculos</b>	09	84	33	126
<b>TOTAL</b>	<b>78</b>	<b>243</b>	<b>241</b>	<b>562</b>

**Fonte:** Elaborada por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019), baseada em dados do Censo SUAS (BRASIL, 2017).

Referente à quantidade de trabalhadores da política de assistência social com profissão de nível superior, de acordo com o Censo SUAS (BRASIL, 2017), o país tem 93.174 trabalhadores de ensino superior na política de assistência social, sendo 36.714 (39,40%) assistentes sociais, 16.872 psicólogos, 11.083 pedagogos e 3.759 advogados. Na microrregião de Paranavaí – Paraná, esse cenário não é diferente, os assistentes sociais representam 39% dos trabalhadores de ensino superior da assistência social, seguidos por 20% de psicólogos e 14% pedagogos (tabela 9).

Além da definição, pela NOB RH/SUAS, dos profissionais para compor as equipes de referência dos CRAS - assistente social e psicólogo; dos CREAS - assistente social, psicólogo e advogado; e dos serviços de acolhimento - assistente social e psicólogo, a Resolução nº. 17, de 20 de junho de 2011, do CNAS, reconheceu outras categorias profissionais de nível superior que poderão integrar essas equipes para atender as especificidades da prestação dos serviços socioassistenciais: antropólogo, economista doméstico, pedagogo, sociólogo, terapeuta ocupacional e



musicoterapeuta; ou que, preferencialmente, poderão compor a gestão do SUAS: assistente social, psicólogo, advogado, administrador, antropólogo contador, economista, economista doméstico, pedagogo, sociólogo e terapeuta ocupacional. Esses profissionais poderão integrar equipes, devendo possuir formação e habilidades para o desenvolvimento de atividades específicas e, ou, de assessoria às mesmas (BRASIL, 2011).

Na microrregião de Paranaíba – Paraná, verifica-se, pela tabela 9, que além das três profissões (Serviço Social, Psicologia e Pedagogia) que representam quase 80% dos trabalhadores de ensino superior da assistência social, outros profissionais aparecem listados pelo Censo SUAS (BRASIL, 2017) embora não sejam significativos os números correspondentes à quantidade de alguns profissionais: advogado, contador, administrador, administrador público/gestor público e educador físico.

Merece destaque a categoria nominada de “outras profissões de ensino superior”, que representa quase 20% dos trabalhadores, mas que não nos permite a identificação das profissões, visto que o instrumental de pesquisa do Censo SUAS é questionário fechado. E cabe esclarecer que outras profissões, além das estabelecidos na NOB/RH/SUAS (BRASIL, 2006) e não listadas pelo instrumental do Censo SUAS, podem compor as equipes da assistência social em razão da necessidade dos serviços e do território.

**Tabela 9** Quantidade de trabalhadores da assistência social por profissão de nível superior dos municípios da microrregião de Paranaíba – Paraná

<b>Profissão</b>	<b>Quantidade de Trabalhadores Censo SUAS (BRASIL, 2017)</b>
<b>Assistente Social</b>	94
<b>Psicólogo</b>	49
<b>Pedagogo</b>	34
<b>Advogado</b>	03
<b>Contador</b>	01
<b>Administrador</b>	04
<b>Administrador Público/Gestor Público</b>	03
<b>Educador Físico</b>	06
<b>Outras profissões de ensino superior</b>	47
<b>TOTAL</b>	<b>241</b>

**Fonte:** Elaborada por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019), baseada em dados do Censo SUAS (BRASIL, 2017).

Em defesa do aprimoramento e da qualificação do SUAS, a Resolução nº. 04, do CNAS, instituiu a Política Nacional de Educação Permanente (PNEP) do SUAS, estabelecendo os princípios e as diretrizes para a instituição da educação permanente na assistência social. Ela reconhece a relevância da capacitação e da educação para a qualificação e a formação contínua dos profissionais/trabalhadores da política de assistência social.

Entende-se por Educação Permanente o processo contínuo de atualização e renovação de conceitos, práticas e atitudes profissionais das equipes de trabalho e diferentes agrupamentos, a partir do movimento histórico, da afirmação de valores e princípios e do contato com novos aportes teóricos, metodológicos, científicos e tecnológicos disponíveis. Processo esse mediado pela problematização e reflexão quanto às experiências, saberes, práticas e valores pré-existentes e que orientam a ação desses sujeitos no contexto organizacional ou da própria vida em sociedade (BRASIL, 2013b, p. 34).

No que se refere à capacitação e à educação permanentes, no âmbito municipal, enquanto mecanismos de superação de práticas tradicionais e conservadoras, conforme apresentação da tabela 10, apenas 03 (três) municípios sinalizaram a elaboração do Plano Municipal de Capacitação e Educação Permanente (PMEP), que deve prever a qualificação, com conseqüente desenvolvimento de competências e habilidades, com relação aos seguintes aspectos: intervenção profissional na execução das ofertas socioassistenciais; gestão da política de assistência social, e exercício do controle social.

**Tabela 10** Existência do Plano Municipal de Capacitação e Educação Permanente nos municípios da microrregião de Paranavaí – Paraná

<b>Existência do PMEP</b>	<b>Quantidade de Órgãos Gestores Censo SUAS (BRASIL, 2017)</b>
<b>Sim</b>	03
<b>Não</b>	26
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>

**Fonte:** Elaborada por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019), baseada em dados do Censo SUAS (BRASIL, 2017).

É preocupante a constatação, que tivemos in loco, de que praticamente 90% dos municípios não possuem o PMEPE, especialmente se a educação permanente, a partir de seu conceito, “processo contínuo de atualização e renovação de conceitos, práticas e atitudes profissionais” (BRASIL, 2013b, p. 34) for relacionada ao trabalho do assistente social e, por consequência, à sua concepção de proteção social.

A inexistência desses processos, que garantem capacitação teórica e técnica, impactam não somente a concepção de proteção social do assistente social, mas a própria concepção de assistência social, como política de proteção social. Retomamos o que já afirmamos nesse capítulo: as raízes sociais e históricas conservadoras da formação brasileira trazem marcas que, até hoje, condicionam as políticas sociais. O cotidiano de trabalho profissional em espaços permeados por essa herança tendem a condicionar o sujeito profissional à preservação do *status quo* e à execução de objetivos institucionais como sinônimos de objetivos profissionais.

A discussão apontada, ao longo deste capítulo, nos permite dizer que há, no atual padrão de proteção social – campo que inclui a assistência social – uma difícil coexistência entre inovação e conservadorismo e/ou entre universalização e hegemonia neoliberal. Apesar de forças progressistas lutarem pela realização de reformas democráticas, muitas contratendências se colocam em oposição a essas possibilidades, como é o exemplo da contrarreforma em curso no Estado que obstaculiza e/ou redireciona as conquistas incorporadas na Constituição Federal de 1988 e nas leis orgânicas das políticas de seguridade social.

No âmbito da discussão da concepção de proteção social dos assistentes sociais, trabalhadores da assistência social, identificamos, com a pesquisa documental e a revisão bibliográfica, características que apontam em algumas direções. Porém, para subsidiar o debate das unidades analíticas da pesquisa de campo, ainda nos faltam elementos como, por exemplo, a formação profissional e as condições e relações de trabalho; elementos esses que serão apresentados no próximo capítulo.

## **CAPÍTULO 4 ASSISTENTE SOCIAL E TRABALHADOR DO SUAS: QUE PROTEÇÃO SOCIAL ESTAMOS FALANDO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL?**

Consideramos este capítulo, um dos mais importantes desta tese, dada a sua proposta de identificar as concepções de proteção social dos assistentes sociais, seus fundamentos e ou proximidades a matrizes e correntes teóricas capitalistas. Sua construção é resultado de um processo árduo e desafiador, condensado nestas muitas páginas que o apresenta.

A determinação de melhor analisar sobre o objeto de estudo proposto nos levou a subdividir esse capítulo em 4 (quatro) partes reflexivas, de maneira que a subdivisão dos escritos, mesmo estando didaticamente separados, mantivesse uma relação lógica de continuidade, complementariedade e coesão, garantindo a articulação entre fundamentação teórica, particularidades da região estudada e da pesquisa de campo.

A organização do caminho traçado relaciona-se diretamente com a suposição objetiva; ou seja, com a hipótese apresentada na introdução desta pesquisa. No decorrer das seções que se seguem, discorreremos breves considerações acerca da profissão Serviço Social no Brasil, sua direção teórica e política de projeto profissional e suas expressões no debate da proteção social, e apresentamos os sujeitos da pesquisa, os assistentes sociais da microrregião de Paranavaí - Paraná. Correlacionamos 3 (três) aspectos: a crise do capital e da contrarreforma do Estado que atingem e precarizam as políticas sociais, a educação superior e o mundo do trabalho; as expressões dos assistentes sociais do campo empírico da pesquisa referente a formação profissional em Serviço Social e do trabalho; e a construção dos entendimentos – estudos já efetuados – acerca da proteção social.

Na última parte, a partir dos pares e trios das unidades analíticas, buscamos problematizar a indagação central que norteou o processo investigativo desta tese: que proteção social estamos falando na assistência social? Utilizamos como parâmetros as características básicas das principais matrizes teóricas e ideológicas de proteção social, apresentadas e discutidas no Capítulo 2 desta tese: a) tipo de proteção: residual, focalizada e universal; b) principais instâncias envolvidas na oferta de proteção social: Estado, Mercado e Instâncias privadas não mercantis; e c) status de direito: direito e mérito.

O objetivo central dessa seção foi aproximar as características básicas que representam as principais matrizes e correntes teóricas àquelas apresentadas nos relatos das assistentes sociais, com vistas a identificar as tendências teóricas de proteção social que prevalecem dentre os assistentes sociais, trabalhadores da política de assistência social da microrregião de Paranavaí – Paraná, e não apenas confrontar matrizes e correntes teóricas com as respostas dos sujeitos, de modo a validar, ou não, teoricamente as concepções de proteção social dos assistentes sociais.

#### **4.1 Serviço Social no Brasil: direção teórica e política do projeto profissional e suas expressões no debate da proteção social**

A gênese do Serviço Social no Brasil data da década de 1930. A profissão se institucionalizou como estratégica ao processo de controle dos conflitos entre capital e trabalho e, conseqüentemente, da questão social, como subterfúgio da classe dominante para disciplinar e atenuar os males sociais advindos da expansão capitalista. É subproduto da síntese dos projetos político-econômicos e está situada na sociedade capitalista como um elemento que participa da reprodução das relações de classe e da contradição nelas existente (MONTAÑO, 2007).

Surge em nosso país com bases mais doutrinárias que científicas, em meio a um movimento de cunho reformista-conservador e com uma forte influência franco-belga, ligado diretamente à Igreja Católica. Teve, como referencial orientador da direção, a Doutrina Social da Igreja, que apesar de não se constituir em uma matriz teórica, foi ela que imprimiu a direção dada à profissão, tanto do ponto de vista interventivo quanto do ponto de vista explicativo da realidade (YAZKEK, 2009a), pois a ação direta da Igreja e sua permanente inspiração ideológica, em conjunto com as encíclicas *Rerum Novarum* (1891) e *Quadragesimo Anno* (1931)<sup>20</sup>, responderam pelo

---

<sup>20</sup> As encíclicas papais, *Rerum Novarum*, divulgada em 1891, e *Quadragesimo Anno*, em 1931, são uma clara resposta à situação da classe operária e à agudização da luta de classes. Eis como a Igreja se encontrava na urgente necessidade de fixar uma posição que reforçasse a coesão ideológica da sua hierarquia e dos seus membros. Daí que a encíclica assumisse a forma de um documento de caráter eminentemente político, tentando se constituir numa proposta articuladora da conciliação entre as classes, reafirmando a condição de exploração da classe operária e apelando à reflexão dos capitalistas e do Estado sobre os riscos morais e políticos da sua conduta voraz (CASTRO, 2011, p. 59).

perfil e pelo substrato doutrinário da formação dos primeiros centros de formação superior, o que levou a profissão a adquirir um

[...] caráter de apostolado fundado em uma abordagem da 'questão social' como problema moral e religioso e numa intervenção que prioriza a formação da família e do indivíduo para solução dos problemas e atendimento de suas necessidades materiais, morais e sociais. O contributo do Serviço Social, nesse momento, incidirá sobre valores e comportamentos de seus 'clientes' na perspectiva de sua integração à sociedade, ou melhor, nas relações sociais vigentes (YAZBEK, 2009a, p. 145).

O Serviço Social brasileiro, a partir dos anos 1940, busca na matriz positivista o suporte teórico-metodológico necessário à qualificação técnica de sua prática e à sua modernização. O período é marcado pela reorientação da profissão com vistas a atender as requisições do Estado para implementação de políticas no campo social concomitantemente à expansão das grandes instituições socioassistenciais que alarga o espaço sócio-ocupacional do assistente social. A profissão, inserida na divisão social do trabalho, se institucionaliza ao encontrar espaço para seu trabalho profissional no crescimento das grandes instituições de prestações de serviços sociais e assistenciais, geridas ou subsidiadas pelo Estado. Essas instituições expressam a ampliação do mercado de trabalho, a partir da viabilidade conferida pelo Estado (IAMAMOTO; CARVALHO, 2012).

Dessa forma, gradativamente, o Estado vai impulsionando a profissionalização do assistente social e ampliando seu campo de trabalho em função das novas formas de enfrentamento da questão social. Esta vinculação com as Políticas Sociais vai interferir também no perfil da população-alvo para a qual se volta à ação do Serviço Social, que se amplia e alcança grandes parcelas de trabalhadores, principal foco das ações assistenciais do Estado. É importante lembrar que a ação normativa e social do Estado brasileiro que, nesse momento, apresenta fortes características paternalistas e repressivas, reforçadoras da ideia de um Estado humanitário e benemerente, tenderá e se expressar, nas décadas seguintes, através de Políticas Sociais inoperantes, que, reproduzindo a luta política mais geral da sociedade com suas contradições e ambiguidades, se caracterizará por sua pouca efetividade social e por sua crescente subordinação a interesses econômicos (YAZBEK, 2009b, p. 132).

O contexto e as condições pelos quais a profissão foi demandada e legitimada para a execução de atribuições profissionais, notadamente no âmbito das diferentes políticas sociais setoriais, foram objetivadas pela conformação do

capitalismo monopolista que, para o Serviço Social como para um conjunto de outras profissões, define o espaço sócio-cupacional da profissão na divisão social e técnica do trabalho. O significado sócio-histórico do Serviço Social é entendido como partícipe da reprodução das relações sociais de classes – a proletária e a burguesa – e das contradições a elas inerentes (RAICHELIS, 2011).

Os assistentes sociais passam a inscrever-se numa relação de assalariamento e a significação do seu fazer passa a ter um sentido novo na malha da reprodução das relações sociais. Para Yazbek (2009b), a legitimação profissional, demonstrada pela condição de assalariamento e pela ocupação de um espaço na divisão sócio e técnica do trabalho coloca a profissão na busca de suporte técnico-científico que se dará pela aproximação com a teoria social positivista, mesmo não abandonando as primeiras influências do período de formação.

A origem do Serviço Social é marcadamente histórica e sua inserção na divisão sociotécnica do trabalho está intrinsecamente articulada às formas assumidas pelos embates da classe social subalterna com a dominante no enfrentamento da questão social. Esta inserção depende “[...] ainda do caráter das políticas do Estado, que articuladas ao contexto internacional, vão atribuindo especificidades à configuração do Serviço Social na divisão social do trabalho” (IAMAMOTO, 1992, p. 87).

Desde o seu surgimento até o final da década de 1970, a profissão foi orientada predominantemente por uma racionalidade conservadora, própria da sociedade capitalista. Baseada no positivismo empiricista e pragmatista, utilizou referenciais teóricos e ideoculturais essencialmente funcionais para a explicação e justificação da ordem social estabelecida pela dominação burguesa. Essa concepção conservadora do Serviço Social, orientada por pressupostos neotomistas e positivistas, pode ser visualizada nos Códigos de Ética profissional<sup>21</sup> de 1948, 1965 e 1975 (BARROCO, 2001).

O questionamento da base teórico-metodológica positivista já começa a acontecer na década de 1960, quando a profissão se aproxima das Ciências Sociais e outras áreas do conhecimento (CARDOSO, 2013).

---

<sup>21</sup> O primeiro Código de Ética Profissional do Assistente Social foi elaborado pela ABAS – Associação Brasileira de Assistentes Sociais, em 1948. A partir da criação do CFAS, em 1962, um novo Código foi aprovado em 1965, passando a ter um caráter legal, assim como as reformulações posteriores em 1975, 1986 e 1993.

O Movimento de Reconceituação da profissão é iniciado a partir da realização do I Seminário Regional Latino-Americano de Serviço Social em Porto Alegre (1965). Segundo Yamamoto (2007, p. 205), esse Movimento de Reconceituação, “[...] dominado pela contestação ao tradicionalismo profissional, implicou um questionamento global da profissão: de seus fundamentos ídeo-teóricos, de suas raízes sociopolíticas, da direção social da prática profissional e de seu *modus operandi*”. A partir dele, a profissão não apresenta mais um bloco consensual na análise de realidade e na intervenção, mas constitui o processo de renovação no qual se identificam três direções principais: a perspectiva modernizadora, a reatualização do conservadorismo e a intenção de ruptura.

A perspectiva modernizadora, da segunda metade da década de 1960, possui seu núcleo central na tematização do Serviço Social, como interveniente, dinamizador e integrador no processo de desenvolvimento. Seu marco principal foi adequar o Serviço Social às demandas abarcadas pelo processo sociopolítico, oriundo do golpe militar, “[...] enquanto instrumento de intervenção inserido no arsenal de técnicas sociais a ser operacionalizado no marco de estratégias de desenvolvimento capitalista, às exigências postas pelos processos sócio-políticos emergentes no pós-64” (PAULO NETTO, 2011c, p. 154).

Neste âmbito da perspectiva modernizadora constatam-se reiterados *backgrounds*, pertinentes ao estrutural-funcionalismo norte-americano, tendo ainda como base, a teoria positivista. O caráter modernizador dessa perspectiva aceita, como dado inquestionável, a ordem sociopolítica e procura dotar a profissão de referências e de instrumentos capazes para responder às demandas que se apresentam nos seus limites (PAULO NETTO, 2011c).

A reatualização do conservadorismo é manifestada no Serviço Social brasileiro em meados da década de 1970, com o processo de renovação, demarcado pela conjuntura histórica do processo da ditadura militar, em que o Estado tem os seus objetivos voltados para os interesses burgueses. Tem, como influência teórica relevante, a fenomenologia que se manifesta a partir da recusa aos padrões teórico-metodológicos da tradição positivista e, apresenta elementos para a reelaboração teórica e prática da profissão, ou seja, trata-se de um contraponto ao da perspectiva modernizadora da profissão (PAULO NETTO, 2011c).

A intenção de ruptura teve o objetivo de romper totalmente com o Serviço Social tradicional, propondo a quebra dos procedimentos metodológicos, ideológicos



e teóricos com o conservadorismo e a tradição positivista. Com ela, se dá-se a construção coletiva do Projeto Ético-Político que tem sua mais emblemática expressão no III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS), realizado em 1979 e que ficou conhecido, no meio profissional, como Congresso da Virada. Esse evento representa o marco histórico de um novo posicionamento da categoria e das entidades do Serviço Social, que assumem caráter contestador e de expressão do desejo de transformação das *práxis* político-profissional do Serviço Social na sociedade brasileira (CFESS, 1996).

É a partir da década de 1980 que o Serviço Social aprofundou seu processo de rompimento com o pacto conservador. Incorpora uma modalidade de razão, compreendida como crítico-dialética, defendida por setores progressistas tanto da própria categoria quanto externos a ela. A crítica-dialética confere a construção de um novo projeto profissional para a profissão, na tentativa de vinculá-la ao projeto social da classe trabalhadora, comprometendo-se com a defesa dos direitos universais e com ações profissionais respaldadas em valores humanos genéricos e não individualistas.

A reação ao conservadorismo e a construção do Projeto Ético-Político Profissional só foram possíveis pela conjunção de quatro importantes processos:

Primeiro, pela incorporação da teoria crítica marxista no âmbito da pesquisa e da produção de conhecimento pelo Serviço Social, que alçou a profissão à estatura das melhores produções críticas existentes sobre questão social, política social, direitos e emancipação, fundamentos do Serviço Social, ética, e lhe permitiu romper com o pensamento conservador predominante nas ciências sociais. Segundo, pela articulação do Serviço Social com movimentos sociais e partidos políticos anticapitalistas, o que lhe atribuiu um compromisso ético-político e profissional com as classes trabalhadoras, incrustado em nosso Código de Ética Profissional. Terceiro, pela superação do até então monopólio conservador que orientava a formação e o trabalho profissional, por meio do confronto crítico de ideias, valores, princípios e teorias. E quarto, pela construção de uma organização teórica-política-profissional - Conjunto CFESS/CRESS, ABEPSS E ENESSO - comprometida com valores e lutas anticapitalistas (PAULO NETTO, 2009, p. 149 *apud* BOSCHETTI, 2015, p. 641).

A década de 1980, segundo Paulo Netto (2011c), é considerada o período de maioridade intelectual da profissão, que avança para a década seguinte com produções críticas, balizadas por discussões sobre o Serviço Social enquanto uma

especialização inscrita na divisão social e técnica do trabalho, partícipe do processo de produção e reprodução das relações sociais. Situada na passagem da década de 1980 para 1990, a discussão sobre o projeto profissional ganha contornos significativos, sendo ele resultado de um longo e coletivo processo capitaneado pelas entidades nacionais da categoria profissional.

O projeto ético-político do Serviço Social se consolida no âmbito da profissão na década de 1990 e, contraditoriamente, na mesma década as transformações societárias capitalistas alcançam fortemente o Brasil, provocando profundas alterações nas relações de produção e na definição do papel do Estado. Permeada por desafios que perpassam uma trajetória de lutas e inserida no universo de resistências da categoria profissional, a consolidação do projeto ético-político do Serviço Social se dá em condições extremamente adversas.

O escopo desse projeto construído pelo Serviço Social, na perspectiva de Paulo Netto (2009, p. 15, grifo do autor), possui vinculação “[...] a um projeto societário que propõe a construção de uma nova ordem social, sem exploração/dominação de classe, etnia e gênero”; afirma a “[...] defesa intransigente dos direitos humanos e o repúdio do arbítrio e dos preconceitos, contemplando positivamente o pluralismo”; tem como núcleo central, a liberdade, “[...] entendida historicamente como possibilidade de escolha entre alternativas concretas, portanto, defende um compromisso com a autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais”. Em sua dimensão política, apresenta direção em “[...] favor da equidade e da justiça social, na perspectiva da universalização do acesso a bens e serviços relativos às políticas e programas sociais; a ampliação e consolidação da cidadania”. Coloca-se como democrático, considerando a democracia “[...] como socialização da participação política e a socialização da riqueza socialmente produzida”.

O projeto ético-político possui valores e pilares materializados e expressos na realidade por componentes, construídos pelos próprios assistentes sociais por meio da: produção de conhecimento no interior do Serviço Social; das instâncias político-organizativas da profissão; e da dimensão jurídica e política da profissão, principalmente pelo Código de Ética profissional (CFESS, 1993), Lei de Regulamentação da profissão (BRASIL, 1993b) e Diretrizes curriculares (DCs), aprovadas em 1996 pela Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) (TEIXEIRA; BRAZ, 2009).

Para se discutir a profissão Serviço Social, é necessário refletir a respeito do assistente social como sujeito profissional. O Serviço Social, segundo Yamamoto (2009), possui um contingente profissional, hoje proveniente de segmentos médios pauperizados da sociedade, com um nítido recorte de gênero: uma categoria profissional predominantemente feminina, uma profissão tradicionalmente de mulheres e para mulheres.

A condição feminina é um dos selos da identidade desse profissional, atribuída e formada pela ideologia burguesa que marca fundamentalmente o Serviço Social como uma profissão composta por mulheres. Desde sua gênese até hoje, a composição da força de trabalho dos assistentes sociais é eminentemente feminina. Essa predominância na profissão do Serviço Social em suas origens, está diretamente ligada às características enraizadas e culturalmente legitimadas ao âmbito feminino: perfil de docilidade, fragilidade e harmonia, intencionalmente construído por sociedades historicamente patriarcais para facilitar o apassivamento, a manutenção do controle e a submissão.

Essas características funcionais, durante a institucionalização da profissão no Brasil - a partir da década de 1930 -, passam a ter um significado social reconhecido pelo Estado, sobretudo para ajuda e controle social frente ao quadro de urbanização, agudização dos conflitos capital x trabalho, presentes no cenário brasileiro daquela época. Hoje, apesar dos processos de rupturas (ou tentativas), registrados no Serviço Social, a imagem atribuída à profissão, não raras vezes, ainda carrega essa característica, seja por aqueles que procuram e ingressam na profissão, como também por aqueles que empreendem abertura de vagas para contratação de assistentes sociais.

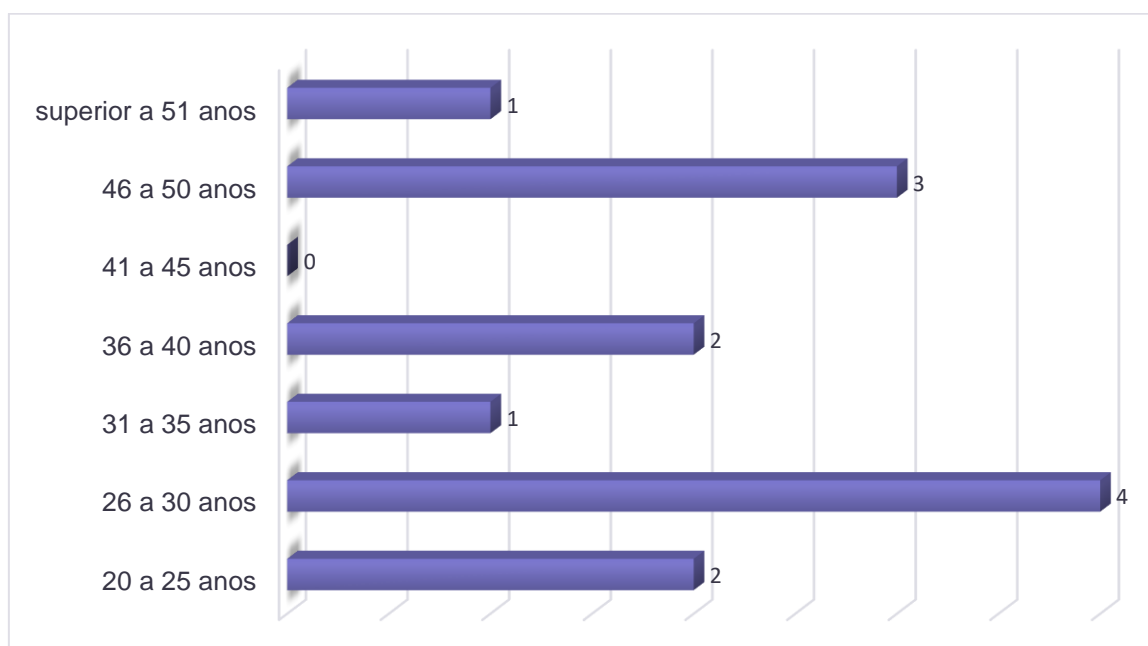
Quiçá, seja por isso que, ainda, os espaços ocupacionais tenham composição majoritariamente feminina. No campo empírico da nossa pesquisa, essa composição foi evidenciada quando identificamos que, do total da amostra de profissionais que ocupam vagas na política de assistência social dos municípios da microrregião de Paranaíba - Paraná, 100% são mulheres. Esse dado se mostra muito semelhante ao apresentado pela pesquisa nacional publicada pelo CFESS no ano de 2005, evidenciando que o quadro funcional do Serviço Social brasileiro têm composição de 97% de perfil feminino e de apenas 3% para trabalhadores do sexo masculino.

As idades das assistentes sociais da pesquisa de campo, expressas no

gráfico 1, estão entre 24 anos (vinte e quatro) e 61 anos (sessenta e um) de idade, sendo que 69,23% apresentam idades entre 20 (vinte) e 40 (quarenta) anos, 23,8% têm idades situadas entre 41 (quarenta e um) e 50 (cinquenta) anos e apenas 7,69% têm idade superior a 50 (cinquenta) anos, o que sinaliza para um perfil etário relativamente jovem.

Em nível nacional, a idade média dos assistentes sociais ocupados, em 2004, era de 37,2. Na pesquisa realizada pelo DIEESE/CUT-NACIONAL sobre o perfil dos assistentes sociais no Brasil, utilizando dados PNAD-IBGE e RAIS/CAGE-TEM, constatou-se a média de 38,9 anos. Na microrregião da nossa pesquisa, dentre as assistentes sociais pesquisadas, esta é de 36,1 anos.

**Gráfico 1** Perfil etário das assistentes sociais pesquisadas dos municípios da microrregião de Paranavaí – Paraná



**Fonte:** Formulário de Pesquisa. Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019).

O atendimento adequado às demandas da profissão, dentre elas as provenientes do âmbito estatal, exigem qualificações e capacitação teórica (com apropriações de conceitos) e técnica para a leitura crítica do tecido social, principalmente em contexto da contrarreforma do Estado, que atinge as políticas de seguridade social e o seu caráter universal, democrático e descentralizado, fundamental para garantia de direitos de cidadania.

Entre os anos de 1990 a 2016, assistimos a disputa de projetos conservadores e progressistas no campo da proteção social, que se articulam coerentemente aos diferentes projetos societários. Balizada pelo projeto ético-político profissional do Serviço Social, a categoria profissional afiançou publicamente, na conhecida Carta de Maceió publicada pelo conjunto CFESS-CRESS (2000), a importância da luta em defesa da Seguridade Social pública no país. Nessa Carta de Maceió, a proteção social é assim compreendida:

um campo de luta e de formação de consciências críticas em relação à desigualdade social no Brasil, de organização dos trabalhadores. Um terreno de embate que requer competência teórica, política e técnica. Que exige uma rigorosa análise crítica da correlação de forças entre classes e segmentos de classe, que interferem nas decisões em cada conjuntura (CFESS; CRESS, 2000, p. 01-02).

A Carta de Maceió, produto do XXIX Encontro Nacional CFESS/CRESS, realizado na cidade de Maceió - Alagoas, entre os dias 3 e 6 de setembro de 2000, reconhece que, mesmo assegurada num plano legal, a Seguridade Social “[...] tem sido atropelada pelas reformas neoliberais que atentam contra o aprofundamento da democracia e da cidadania na sociedade brasileira”. Afirma a defesa da concepção de Seguridade Social “entendida como um padrão de proteção social de qualidade, com cobertura universal para as situações de risco, vulnerabilidade ou danos dos cidadãos brasileiros” (CFESS; CRESS, 2000, p. 01).

Como orientações gerais para a Seguridade Social pública possível no Brasil, que supere a condição ambígua de existência legal/formal, mas que pouco se realiza na prática, apesar de alguns avanços pontuais, a Carta de Maceió apresenta:

1. Manter uma posição firme contra a perspectiva da focalização, denunciando publicamente propostas restritivas do acesso aos direitos constituídos;
2. Denunciar o desvio de recursos da seguridade social para a sustentação da política macroeconômica regressiva do governo federal, a exemplo do PROER, do FEF e do pagamento das dívidas interna e externa, que cresceram exponencialmente para subsidiar os especuladores, os grandes beneficiários deste Estado máximo para o capital e mínimo para os trabalhadores, enunciado pelo neoliberalismo;
3. Interferir na definição dos orçamentos, junto aos demais atores da sociedade civil com compromissos democráticos, no sentido de assegurar recursos para a seguridade social e que tais recursos sejam de uso exclusivo da mesma;

4. Superar a fragmentação setorial engendrada à revelia do princípio constitucional da seguridade social, a partir de sua tematização por meio dos eixos da gestão, controle social e financiamento e de propostas no sentido da articulação das três políticas;
5. Apontar para um conceito mais amplo de seguridade social, que incorpore outras políticas sociais, constituindo um verdadeiro padrão de proteção social no Brasil;
6. Manter a inserção nos espaços de controle social, com vistas a assegurar os princípios da universalidade, da cidadania, da democracia e da justiça social, obter informações relevantes para a luta social e promover a articulação política no âmbito da sociedade civil. A intervenção nos Conselhos e Conferências requer a construção dos Fóruns, com o objetivo de definir as propostas e estratégias do campo democrático e popular nessas instâncias.
7. Desenvolver um trabalho profissional que fortaleça junto aos usuários a noção de direito social, e a possibilidade da ação coletiva dos mesmos em sua defesa (CFESS; CRESS, 2000, p. 02-03).

Ao longo dos últimos anos, a Carta de Maceió tem sido referência estratégica para a concepção ampliada de seguridade social. Seu conteúdo, crítico e propositivo, estabelece unidade política e programática para as ações individuais e coletivas dos assistentes sociais no país.

Em decorrência desse documento, outros meios de reafirmação da categoria profissional em defesa da seguridade social foram construídos de modo a compor uma agenda política do conjunto CFESS-CRESS. A exemplo, em 2015, foi realizado o 5º Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade Social<sup>22</sup>, tendo por objetivo reforçar a concepção de seguridade social, explicitada na Carta de Maceió e historicamente defendida pela categoria de assistentes sociais: defesa de um padrão de proteção social amplo, universal, redistributivo, de responsabilidade estatal e que incorpore as políticas de saúde, previdência social, assistência social, educação, moradia, alimentação, trabalho, lazer, segurança, transporte e cultura (CFESS, 2018).

Essas são as características defendidas emblematicamente pela Carta de Maceió, para a proteção social que é balizada pelo projeto ético-político profissional do Serviço Social. Esse projeto possui uma direção social anticapitalista e, conseqüentemente, é um projeto societário que se coloca como antagônico e conflitante diante da sociedade vigente, apresentando bases da concepção de

---

<sup>22</sup> O evento constituiu a quinta edição de uma série de Encontros sobre Seguridade Social que teve início em Belo Horizonte – Minas Gerais no ano 1997, com o tema “afirmando direitos e defendendo conquistas”, e continuidade na cidade de Porto Alegre - Rio Grande do Sul em 2000, sob o tema “Seguridade Social Pública é possível!”; em Fortaleza – Ceará, no ano de 2004, e em Foz do Iguaçu – Paraná, em 2007; esses dois últimos como parte da programação do Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS) (CFESS-CRESS, 2018, p.10).

proteção social que comungam com as da Matriz Socialista que, resumidamente defende “[...] proteção social plena, como direito de todos, associada às necessidades humanas, à equidade e à liberdade positiva” que só pode ser concretamente implementada em sociedades opostas à qual vivemos, regidas por outro conjunto de valores (PEREIRA, 2013, p. 282). Para essa matriz, até o estabelecimento de uma nova ordem, cabe ao Estado a responsabilidade pela gestão e execução da proteção social.

#### **4.2 Formação profissional em Serviço Social: enlaces entre formação dos assistentes sociais da microrregião de Paranaíba - Paraná e as concepções de proteção social**

A formação profissional em Serviço Social tem, nas atuais Diretrizes Gerais para o curso de Serviço Social, uma expressão privilegiada do projeto ético-político, oriundo dos debates do III CBAS, realizado em 1979, que ficou conhecido como Congresso da Virada, e se coloca, desde suas origens sócio históricas na sociedade brasileira, como projeto de ruptura com o conservadorismo.

O processo de construção das Diretrizes Curriculares (DCs) para o Curso de Serviço Social, com base no currículo aprovado em Assembleia Geral Extraordinária, de 08 de novembro de 1996, da antiga Associação Brasileira de Ensino de Serviço Social (ABESS), aprovadas em 1996 e revistas em 1999 pela ABEPSS, foi um processo desenvolvido coletivamente pela categoria em âmbito nacional.

A formação profissional em Serviço Social deve permitir a construção de um perfil profissional a partir de um conjunto de saberes específicos, composto essencialmente pelo desenvolvimento de 3 (três) dimensões: dimensão teórico-metodológica, dimensão ético-política e a dimensão técnico-operativa.

Tais dimensões são necessárias para a apreensão teórico-crítica do processo histórico, considerando tanto as particularidades da constituição e do desenvolvimento do capitalismo e do Serviço Social na realidade brasileira, na perspectiva de totalidade, quanto a percepção das demandas e da compreensão do significado social da profissão e o desvelamento das possibilidades de ações contidas na realidade e no exercício profissional que cumpram as competências e atribuições legais (ABEPSS, 1996).

Essas 3 (três) dimensões não devem ser entendidas como dimensões horizontalmente postas, com superposição hierárquica. Elas se inter-relacionam, formando um conjunto de conhecimentos e de saberes específicos que proporcionam ao assistente social a utilização, a criação e a adequação das condições existentes de trabalho, em meios/instrumentos para a objetivação das intencionalidades profissionais.

Nesse sentido, a dimensão teórico-metodológica refere-se à capacidade de apreensão do método e das teorias e da relação destas com a prática. A dimensão ético-política diz respeito ao desenvolvimento da capacidade para analisar a sociedade e a própria profissão como campo de forças contraditórias, considerando-se o caráter eminentemente político do exercício profissional, assim como a consciência do profissional acerca da direção social que imprime em sua intervenção. A dimensão técnico-operativa está relacionada, mais particularmente, aos elementos técnicos e instrumentais para o desenvolvimento da intervenção (ABEPSS, 1996).

As DCs apontam, para a efetivação do projeto de formação profissional, a interrelação de um conjunto de conhecimentos indissociáveis que se traduzem em núcleos de fundamentação, constitutivos da Formação Profissional. São eles: a) núcleo de fundamentos teórico-metodológicos da vida social; b) núcleo de fundamentos da particularidade da formação sócio histórica da sociedade brasileira e c) núcleo de fundamentos do trabalho profissional.

O primeiro núcleo que é “[...] responsável pelo tratamento do ser social enquanto totalidade histórica, analisa os componentes fundamentais da vida social [...]”, que serão particularizados nos dois outros núcleos de fundamentação, da formação sócio histórica da sociedade brasileira e do trabalho profissional (ABEPSS, 1996).

O segundo núcleo “[...] remete ao conhecimento da constituição econômica, social, política e cultural da sociedade brasileira, na sua configuração dependente, urbano industrial, nas diversidades regionais e locais, articulada com a análise da questão agrária e agrícola, como um elemento fundamental da particularidade histórica nacional” (ABEPSS, 1996).

[...] análise se direciona para a apreensão dos movimentos que permitiram a consolidação de determinados padrões de desenvolvimento capitalista no país, bem como os impactos econômicos, sociais e políticos peculiares à sociedade brasileira, tais



como suas desigualdades sociais, diferenciação de classe, de gênero e étnico raciais, exclusão social etc. (ABEPSS, 1996).

O terceiro núcleo reafirma o reconhecimento do “[...] Serviço Social como uma especialização do trabalho da sociedade, inscrita na divisão social e técnica do trabalho social, o que supõe afirmar o primado do trabalho na constituição dos indivíduos sociais” (IAMAMOTO, 2014, p. 617). Apresenta, como eixo central, a questão social, compreendendo-a como elemento que dá concretude à profissão; ou seja, que é sua base de fundação histórico-social na realidade e que, nessa qualidade, portanto, deve constituir o eixo ordenador do currículo. Assim,

[...] considera a profissionalização do Serviço Social como uma especialização do trabalho e sua prática como concretização de um processo de trabalho que tem como objeto as múltiplas expressões da questão social. Tal perspectiva, permite recolocar as dimensões constitutivas do fazer profissional articuladas aos elementos fundamentais de todo e qualquer processo de trabalho: o objeto ou matéria prima sobre a qual incide a ação transformadora; os meios de trabalho - instrumentos, técnicas e recursos materiais e intelectuais que propiciam uma potenciação da ação humana sobre o objeto; e a atividade do sujeito direcionada por uma finalidade, ou seja, o próprio trabalho (ABEPSS, 1996).

O projeto de formação profissional do Serviço Social elaborado pela ABEPSS em 1996 e revisto em 1999<sup>23</sup>, expressa-se, segundo Moreira e Caputi (2016, p. 98), como “sustentáculo ético e político para a Formação Profissional na perspectiva de intenção de ruptura, tendo como referência a teoria social de Marx [...]”. A adoção de uma teoria social crítica permite a apreensão da totalidade social em suas dimensões de universalidade, particularidade e singularidade e, da mesma forma, estabelece as dimensões investigativas e interventivas como princípios formativos e condições da formação profissional.

As DCs reafirmam uma forma particular de compromisso com a formação profissional direcionada por valores e princípios no horizonte do projeto societário de superação da ordem burguesa, assumido por

---

<sup>23</sup> Tal projeto é calcado nos valores éticos presentes nas DCs da ABEPSS e não nas Diretrizes aprovadas e encaminhadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelo Ministério da Educação (MEC) – as quais suprimem elementos essenciais da proposta de formação, construída coletivamente pela categoria, sobremaneira, no que se refere à direção social da formação, aos conhecimentos e habilidades fundamentais para o desempenho da profissão de assistente social (IAMAMOTO, 2014).

setores da categoria profissional e expresso em seu Código de Ética (1993). [...] Adota o referencial marxista na formação profissional, recuperando categorias centrais da teoria marxiana como o trabalho, ontologia e classes sociais (SANTOS, 2007, p. 65).

De modo geral, considerando que as Dcs apontam para uma formação profissional de aprofundamento teórico-metodológico de matrizes de análise, especialmente, do método crítico-dialético e seu respectivo acervo categorial, o padrão de proteção social, defendido na formação profissional do assistente social, é aquele cujas características apresentam: proteção social pública, gratuita e universal, como direito de todos, dever do Estado (até que não se estabeleça uma nova ordem mundial), comprometida com a satisfação de necessidades humanas, a equidade e a resolução (ou, ao menos, alívio) dos males sociais causados e perpetuados pelo capitalismo. Essas características se fazem presentes na Matriz Socialista que engloba a Ideologia do Socialismo Democrático e a Teoria e a Ideologia Marxista.

Defendido pelas DCs da ABEPSS (1996), o objeto de trabalho do assistente social são as múltiplas expressões da questão social. “A profissionalização do Serviço Social como uma especialização do trabalho e sua prática como concretização de um processo de trabalho que tem como objeto as múltiplas expressões da questão social” (ABEPSS, 1996, p. 12). Embora entrar nesse debate do objeto de intervenção do Serviço Social seja sempre um grande desafio, é necessário, nesse momento, para compreensão de um elemento fundamental: o Serviço Social atua nas expressões da questão social ou o Serviço social tem como objeto de trabalho a política social?

Entre autores da área, muitas são as divergências e debates: uns defendem que a profissão não possui um objeto próprio, a exemplo de Montañó (2007, p. 136) que assim define: “[...] o Serviço Social não possui um objeto de conhecimento próprio”; outros afirmam que o objeto do Serviço Social é a política social; e ainda aqueles que debatem dizendo que o possui um objeto específico, como afirma Iamamoto (2007, p. 62):

O objeto de trabalho [...] é a questão social. É ela em suas múltiplas expressões, que provoca a necessidade da ação profissional junto à criança e ao adolescente, ao idoso, a situações de violência contra a mulher, a luta pela terra etc. Essas expressões da questão social são a matéria-prima ou o objeto do trabalho profissional.

Essa defesa, que se faz presente na atual matriz teórica do Serviço Social, também se exhibe nos argumentos de Guerra (2000) ao destacar que o aparecimento da profissão surge com o agravamento das expressões da questão social.

O Serviço Social sendo um trabalho, e como tal de natureza não liberal, tem nas questões sociais a base de sustentação da sua profissionalidade e sua intervenção se realiza pela mediação organizacional de instituições públicas, privadas ou entidades de cunho filantrópico (GUERRA, 2000, p. 18).

O reconhecimento da questão social, como objeto de intervenção profissional, demanda uma atuação profissional em uma perspectiva totalizante, baseada na identificação das determinações sociais, econômicas e culturais das desigualdades sociais. A intervenção, orientada por esta perspectiva teórico-política, tem na formação profissional sua base de desenvolvimento. O que mais nos interessa nesse debate é sua intrínseca relação com a defesa do(s) padrão(es) de proteção social dos assistentes sociais, trabalhadores da política de assistência social.

Quando as assistentes sociais, sujeitos da pesquisa, expressam que a sua concepção de proteção social é resultado de vários elementos: formação profissional (que tem a questão social como objeto de intervenção profissional), capacitações ofertadas pela política de assistência social, legislações da política e vivência profissional (quadro 7), seus relatos e reflexões indicam que não há uma única direção teórica presente nessas concepções.

**Quadro 7** Elementos que contribuíram para a formação da concepção de proteção das assistentes sociais da microrregião de Paranavaí – Paraná

	<b>Respostas das profissionais</b>
<b>Como se formou a concepção de proteção social</b>	Mais da <b>prática</b> mesmo, porque a gente tem o conhecimento da fundamentação teórica, mas é um pouco diferente quando colocamos em prática (A.S. ENTREVISTA 1, 2019, grifo nosso).
	Eu penso que é da <b>graduação</b> mesmo que a gente vai conhecendo um pouco da profissão, as políticas, como elas estão envolvidas, como uma depende da outra, como é importante. da graduação e [...] <b>processos de trabalho</b> (A.S. ENTREVISTA 2, 2019, grifo nosso).
	Mais do <b>trabalho</b> , [...] muito mais do trabalho mesmo, do cotidiano e dos atendimentos mesmo (A.S. ENTREVISTA 3, 2019, grifo nosso).

<b>Como se formou a concepção de proteção social</b>	Da <b>graduação</b> e do <b>dia a dia de trabalho</b> (A.S. ENTREVISTA 4, 2019, grifo nosso).
	É um conjunto dessa realidade toda, que a gente <b>vivencia no dia a dia</b> , na <b>formação profissional</b> e nos <b> cursos</b> , tudo a gente pega um pouquinho (A.S. ENTREVISTA 5, 2019, grifo nosso).
	Acredito que inicialmente da <b>graduação</b> e depois a partir do trabalho do <b>dia a dia</b> , [...], de estudos, de <b>capacitações</b> que vamos participando [...] (A.S. ENTREVISTA 6, 2019, grifo nosso).
	Vem de tudo [...] é <b>um mix</b> , porque a gente vai juntando aquilo que a gente tem de <b>bagagem teórica da graduação</b> , mais aquilo que a gente vai no dia a dia construindo com as nossas <b>experiências profissionais</b> , com as <b>capacitações</b> que a gente participa (A.S. ENTREVISTA 7, 2019, grifo nosso).
	Eu acho que <b>mais assim da vivência</b> ... minha vida foi no CRAS (A.S. ENTREVISTA 8, 2019, grifo nosso).
	Acho que mais da minha <b>formação</b> (A.S. ENTREVISTA 9, 2019, grifo nosso).
	Do conjunto, da soma. Do conjunto <b>graduação, vivência profissional</b> (A.S. ENTREVISTA 10, 2019, grifo nosso).
	Foi adquirido através de um conjunto ( <b>formação, capacitações</b> e leituras) [...] a faculdade deixou uma lacuna em alguns pontos, contudo devemos sempre buscar conhecimento e buscar nos capacitar (A.S. ENTREVISTA 11, 2019, grifo nosso).
	Das <b>capacitações</b> e leituras das <b>legislações das políticas públicas</b> (A.S. ENTREVISTA 12, 2019, grifo nosso).
	A minha concepção de proteção social foi formada a <b>partir de textos específicos</b> para a elaboração de pesquisas de iniciação científica sobre o PAIF, assim como, para a elaboração do trabalho de conclusão de curso (TCC) também sobre o PAIF. Dentre os autores estudados que me recordo, ressalta-se Di Giovanni (1998), Zola (2015) e Miotto, 2009 (A.S. ENTREVISTA 13, 2019, grifo nosso).

**Fonte:** Pesquisa de campo. Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019).

Como afirmado anteriormente, o quadro ilustrativo acima demonstra que são vários os elementos, segundo as assistentes sociais entrevistadas, que contribuíram para a formação das concepções de proteção social, tanto é que indicam em média 2 (dois) ou 3 (três) itens: 9 (nove) relatos apontam a graduação ou formação; 09 (nove), a prática/trabalho/dia a dia; 05 (cinco), cursos e ou capacitações; 02 (dois), leituras; e 01 (um), legislações da política. A partir dessa gama variada de

circunstâncias que contribuíram, na perspectiva dos sujeitos da pesquisa, para a formação das suas concepções de proteção social, podemos reafirmar que não há uma única direção teórica presente nestas concepções.

Quando discutimos que a formação profissional do assistente social vincula-se a uma direção teórica que defende a questão social como objeto de trabalho e almeja o fim da sociedade capitalista, associa-se a ela a perspectiva teórica de autores que expressam o padrão de proteção social da Teoria e Ideologia Marxista, que sendo entendida pela sua contradição, pode “[...] tanto ser vantajosa às classes oprimidas e contribuir para o alcance da emancipação humana quanto, ao mesmo tempo, ser útil ao capital e à sua reprodução” (PEREIRA, 2013, p. 283). Ainda que a transição democrática seja desejável, entende que o conflito de classes é inerente ao sistema capitalista, sendo seu fim apenas possível com a extinção deste modo de produção.

Já as normativas e orientações da política de assistência social conectam-se a um grupo de autores que discutem e pensam essa política, sua organização e as políticas públicas, muito mais próximas às características do padrão de proteção social da corrente teórica do Socialismo Democrático e que, ainda, na formulação de cartilhas, manuais e orientações, em determinados temas, aproximam-se de correntes teóricas e ideológicas de proteção social da Matriz Liberal/Residual.

O Socialismo Democrático “encara as medidas protetivas como sendo sempre benéficas à sociedade como um todo, já que supostamente contribui para a melhoria da qualidade de vida de seus destinatários e favorece a construção da equidade o que, por consequência, estimula a fraternidade e reprime os conflitos entre classes” (PEREIRA, 2013, p, 283).

Para o Socialismo Democrático [...] a função central do Estado de Bem-Estar é aliviar necessidades, angústias e dificuldades. A pobreza e a desigualdade social, principais males do capitalismo, seriam atenuadas por medidas protetivas [...] o Socialismo Democrático advoga em favor de uma proteção social para todos: universal, pública e gratuita. Faz-se imperioso acentuar, contudo, que, a despeito da defesa de uma proteção social universal e facilmente acessível, os adeptos desta corrente ideológica não preconizam a eliminação total de medidas protetivas seletivas (GEORGE; WILDING, 1994). A recomendação da discriminação positiva é um exemplo. Contudo, há uma clara preterição das políticas focalizadas na pobreza, baseadas em testes de meios (PEREIRA, 2013, p, 240).

Mencionado também pelas assistentes sociais, temos o trabalho profissional como elemento que contribuiu para a formação da concepção de proteção social, ou nos dizeres das profissionais a *“prática”, as vivências profissionais”, o dia a dia”*. Essas afirmações revelam que, para grande parte das assistentes sociais, o cotidiano de trabalho reafirma a fundamentação teórica, apreendida na graduação e em outros espaços de conhecimento, ou a ressignifica. Neste último caso, o depoimento *“mais da prática mesmo, porque a gente tem o conhecimento da fundamentação teórica, mas é um pouco diferente quando colocamos em prática”* (A.S. ENTREVISTA 1, 2019), exemplifica essa questão.

A concepção de proteção social, orientada apenas no e pelo trabalho, nas experiências e na prática profissional, se coloca diante do dilema em torno da relação entre teoria e prática, presente no trabalho profissional. Considerando que a teoria não brota da prática, mas sim da apurada reflexão sobre ela, o conhecimento teórico é o que permite ao profissional dar um sentido à sua ação, pois a teoria incide sobre a compreensão da direção social, do significado e das implicações desse agir profissional (FORTI; GUERRA, 2010). A atividade teórica só existe pela prática e em relação com ela. Contudo, o ponto de vista do senso comum é o do praticismo, que significa prática sem teoria ou com o mínimo de teoria. Por esse lado, a concepção de proteção social, originária dessa prática sem teoria ou com um mínimo de teoria, pode resultar no ecletismo de teses, que *“ocorre quando são misturados conceitos diferentes ou antagônicos de corpos teóricos diferentes, supondo uma aparente coerência”* (TINTI, 2015, p. 109).

Outra questão importante e necessária para se pensar a respeito da formação profissional em Serviço Social e as concepções de proteção dos assistentes sociais relaciona-se a crise do capital e as transformações societárias do tempo presente. Presenciamos a redução de gastos estatais na mesma medida que ocorre a expansão pela via privada, seja pela privatização da coisa pública ou pelo incentivo estatal, inclusive financeiro e jurídico para a criação de faculdades, centros universitários e demais instituições de ensino privadas. A expansão do ensino superior, por essa via, está diretamente ligada à consolidação do projeto burguês e conseqüentemente, do atendimento das necessidades do capital, que necessita tanto da subordinação da ciência à lógica mercantil quanto da constituição de novos campos de lucratividade.

Esse debate necessita de alguns esclarecimentos. A natureza da atual crise do capital, em sua essência não é diferente de outras crises que se abateram sobre o sistema capitalista, marcadas pelos traços constitutivos do estágio imperialista. Segundo Paulo Netto (2012), não existe capitalismo sem crise, pois elas fazem parte da dinâmica capitalista; e, no entendimento de Braz (2012, p. 470), são resultados da “[...] natureza contraditória do desenvolvimento capitalista, que ao potencializar seu processo de reprodução ampliada, reproduz fatores que expõem suas contradições e acionam crises [...]”. Desde as últimas crises do século XX, elas possuem maior duração e se apresentam em períodos com menores intervalos entre cada uma, alternando períodos de crescimento, auge, crise, recessão/depressão e retomada do crescimento.

As crises do capital provocam profundas alterações societárias. A crise, emergente desde a década de 1970 e que ocorre no Brasil principalmente após os anos 1990, redesenhou o perfil do capitalismo contemporâneo, apresentando novos traços e processos inéditos. Essas transformações societárias foram desencadeadas pela mudança no padrão de acumulação capitalista, fordismo-keynesianismo, que deu sinais de esgotamento depois de anos gloriosos de expansão do capitalismo em escala mundial. Vincularam-se principalmente às mudanças ocorridas no mundo do trabalho, aliadas à revolução científica e técnica do século XX, que alteraram os circuitos produtivos (PAULO NETTO, 2012).

Esse processo de mudanças não incidiram somente na organização do modo de produção, mas em toda a dinâmica da forma em viver em sociedade, ou seja, as transformações societárias já não refletem apenas mudanças no trabalho, pois provocaram modificações também na vida cotidiana do trabalhador e suas famílias, como nos direitos à educação, à proteção social, ao lazer e à vida privada, acentuando a concentração do capital.

No caso específico do ensino superior no Brasil, esse contexto evidencia movimentos importantes e apresenta alguns traços fundamentais, que vêm pactuando com o movimento político de reforma do Estado a partir da década de 1990. São eles: a acelerada expansão do privatismo, transformando o ensino superior em área de investimento do capital; a liquidação da relação ensino, pesquisa e extensão, com restrição do papel da pesquisa e extensão; a supressão do caráter universalista da universidade em detrimento da ideia de acesso a vagas para todos; a subordinação dos objetivos universitários às demandas do mercado, dando legitimidade e eficácia

mercadológica à vida universitária; e, por fim, a redução do grau de autonomia universitária, que fica restrita por conta dos ditames do capital, às verbas de custeio, e à autonomia financeira (PAULO NETTO, 2000).

Essa característica do ensino superior brasileiro é parte resultante de um processo apoiado em uma conjuntura maior da organização do modo de produção capitalista. De acordo com Cunha, Brito e Cicillini (2006), o ensino superior no Brasil é considerado recente se comparado à história da universidade no mundo, mas ele tangencia crises que são características da realidade do ensino superior de uma maneira geral. O papel do Estado brasileiro, nesse conjunto, é de grande importância, uma vez que ele propicia o arcabouço jurídico para se concretizar as respostas à crise “[...] autorizando e credenciando as IES privadas, bem como, legalizando a privatização das IES públicas (LIMA, 2012, p. 02).

Gesta-se aí uma redução considerável da educação pública, o que fortalece a mercantilização do ensino, com pouco tempo de duração, com formações mais rápidas e menos profundas; de expansão e diversificação do sistema de ensino superior, que, em parte, atende à demanda de vagas ofertadas, mas que leva à flexibilização do ensino e privilegia a quantidade em detrimento da qualidade; de esvaziamento da universidade enquanto instituição de interesse público, como espaço de criação de novos saberes e construção do conhecimento; e, por fim, de mudança no perfil das universidades e da educação brasileira, dando-lhes um sentido de serviço a ser explorado e vendido (FERREIRA, 2000).

Como evidências deste processo de mercantilização do ensino, temos a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 20 de novembro de 1996 (BRASIL, 1996), a qual traz, em seu título III sobre o Direito à Educação e do Dever de Educar, no art. 7º que: “O ensino é livre à iniciativa privada” e, mais especificamente, no capítulo IV, que trata da Educação Superior, têm-se mais elementos que ratificam essa proposta de educação enquanto mercadoria como o art. 45, por exemplo, alude que instituições privadas podem oferecer Ensino Superior. Este fato contraria, inclusive, o art. 205 da CF de 1988 que a Educação é direito social. Além disso, a LDB permite a oferta de Educação na modalidade a Distância (EAD), o que significa a intensificação do processo de precarização da Educação superior no Brasil.

Especificamente na formação profissional do Serviço Social, a conjuntura favorável à proliferação de cursos privados presenciais e à formação pela modalidade a distância redonda num processo de despolitização da categoria profissional, pois



“[...] estimulam o reforço de mecanismos ideológicos que facilitam a submissão dos profissionais ‘às normas do mercado’ [...]” (IAMAMOTO, 2008, p. 135). Resulta na ampliação do número de assistentes sociais formados por currículos flexibilizados, na dificuldade de efetivar o tripé ensino-pesquisa e extensão, bem como na formação de exército industrial de reserva no bojo profissional.

A adoção da modalidade EAD de ensino, ou mesmo da proliferação mercadológica de curso presenciais privados, precariza a formação em Serviço Social, retoma a construção de perfil profissional tecnicista e apoiado em uma formação acrítica, com vistas a atender as necessidades do mercado; o que, necessariamente, implica na perda da qualidade da formação, na submissão do trabalho e na ausência de um pensamento crítico. A estrutura de ensino, nos moldes mercadológicos e neoliberal, atende aos interesses do capital no sentido de formação de profissionais meramente técnicos e executores das políticas públicas para o mercado e, no Brasil, atende também aos ditames dos organismos internacionais. A respeito, revela Iamamoto (2014, p. 629-630):

O desmesurado crescimento do quadro profissional nas últimas décadas, decorrente da expansão acelerada do ensino superior privado — em particular no ensino à distância — tem implicações na qualidade acadêmica da formação, no aligeiramento no trato da teoria, na ênfase no treinamento e menos na descoberta científica. A massificação e a perda de qualidade da formação universitária facilitam a submissão dos profissionais às demandas e ‘normas do mercado’, tendentes a um processo de politização à direita da categoria. O aumento do contingente profissional vem acompanhado de crescimento do desemprego em uma conjuntura recessiva, pressionando o piso salarial e a precarização das condições de trabalho, aumentando a insegurança no emprego e a concorrência no mercado profissional de trabalho. Dificilmente a oferta de trabalho poderá acompanhar, no mesmo ritmo, o crescimento do número de profissionais, podendo desdobrar-se na criação de um exército assistencial de reserva, como recurso de qualificação do ‘voluntariado’, e no reforço ao clientelismo político, aos chamamentos à ‘solidariedade’ enquanto estratégia de obscurecimento das clivagens de classe.

Para Boschetti (2015), na formação profissional, há o avanço de certos traços conservadores, orientados pelo pensamento pós-moderno, que vêm adentrando os currículos, diga-se de passagem, à revelia das DCs e têm revitalizado:

O *metodologismo* ressurgue sob a forma de ênfase no tecnicismo e legalismo positivista, como elemento crucial na formação e na pesquisa, em detrimento do questionamento, da crítica, da grande política como elementos fundamentais do pensamento crítico [...].

[...] O *teoricismo* acrítico é outro traço conservador e se caracteriza como conceituação operacional e adoção de categorias pós-modernas e conservadoras das Ciências Sociais (sobretudo Sociologia, Psicologia e Antropologia), que aceitam sem criticidade as teses do 'fim da história', ou mesmo teorias que defendem as relações mercantis, ainda que sob a égide da socialdemocracia [...].

[...] O *aligeiramento* da formação e da pesquisa é um traço absolutamente contemporâneo. O expansionismo superficial de cursos é extremamente funcional ao conservadorismo, pois conserva e mesmo agudiza a perspectiva de formação funcional ao mercado e subordina os conteúdos profissionais à demanda do mercado, ou seja, do capital.

[...] O *pragmatismo* alimenta um tipo de formação, mas também de trabalho profissional, baseado na filosofia utilitarista, no imediatismo, no famoso discurso de que 'na prática a teoria é outra'. Tal postura leva à negação da teoria, à adesão ao praticismo acrítico, à ação imediatista, desprovida de compromisso político com a transformação estrutural das relações socioeconômicas [...].

[...] O *voluntarismo* revela um subjetivismo descolado da objetividade e das múltiplas determinações do real. Alimenta-se na pobreza teórica que considera desnecessário estudar, ler, conhecer em profundidade as teorias e seus autores. Favorece a ação pragmática individualizada e a responsabilidade pessoal e profissional no trato das expressões da questão social [...].

[...] O *contentamento com o possibilismo* é típico do conformismo com mudanças no quadro das instituições capitalistas existentes. É a concordância com a 'melhoria' social possível nos marcos do capitalismo [...] (BOSCHETTI, 2015, p. 647-649, grifo da autora).

Segundo Iamamoto (2014), cabe a defesa de uma formação profissional que incorpore o aprofundamento teórico-metodológico das matrizes de análise, especialmente do método crítico-dialético e respectivo acervo categorial, do significado dos núcleos como estruturantes da formação, dos fundamentos do Serviço Social, articulando as dimensões de história, teoria e método; a necessidade de reforço de conteúdos relativos à formação social brasileira; a compreensão da transversalidade da ética e da pesquisa; e o estágio supervisionado.

Na pesquisa de campo, os anos de formação das assistentes sociais da microrregião de Paranaíba - Paraná são bastante variados, e em relação à tipologia da instituição de ensino onde cursaram a graduação, o ensino presencial da rede estadual é predominante. O quadro, a seguir, demonstra essas informações:

**Quadro 8** Ano de formação e tipologia da instituição de ensino de graduação das assistentes sociais pesquisadas da microrregião de Paranavaí - Paraná

CATEGORIAS	FREQUÊNCIAS	%	NÚMERO ABSOLUTO
<b>Ano que se graduou</b>	1991	7,69	1
	2006	7,69	1
	2007	7,69	1
	2008	15,38	2
	2009	7,69	1
	2010	7,69	1
	2011	7,69	1
	2012	7,69	1
	2015	15,38	2
	2016	15,38	2
<b>Tipologia da Instituição onde concluiu o ensino de graduação</b>	Instituição Estadual, ensino presencial	76,92	10
	Instituição Privada, ensino presencial	15,38	2
	Instituição Privada, ensino a distância	7,69	1

**Fonte:** Formulário de Pesquisa. Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019).

Expressa-se pelo quadro 8 que, com exceção da formação registrada no ano de 1991, as demais 92,31% compõem um ciclo de 10 (dez) anos: de 2006 a 2016, o que reafirma o mencionado anteriormente que os anos de formação das assistentes sociais da microrregião de Paranavaí - Paraná são bastante diversificados. Esse dado revela que apenas 01 (uma) assistente social tem formação anterior ao ano da aprovação da atual legislação de Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço Social.

Com exceção de 1 (um) sujeito, todos os demais foram graduados já na vigência da atual diretriz curricular, por isso suas formações profissionais, possivelmente, possuem a mesma direção teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa de leitura e compreensão de conceitos, problemas e desafios com os quais o assistente social se defronta no universo da produção e reprodução da vida social, ou seja, do método crítico-dialético e suas categorias. Não obstante, as respostas das assistentes sociais acerca da teoria que embasou seu processo de

formação, mesmo da assistente social com formação no ano de 1991, foram dadas nessa direção: 100% dos sujeitos responderam teoria social crítica<sup>24</sup>.

Apesar do cenário atual brasileiro demonstrar a ampliação do ensino privado nas formações, retratado principalmente pelas contrarreformas do ensino superior, iniciadas desde os anos 1990, os dados obtidos na pesquisa de campo divergem desse contexto, pois praticamente 77% das assistentes sociais concluíram a graduação em instituição pública, modalidade presencial da rede estadual, mais especificamente na instituição de ensino UNESPAR, campus Paranavaí, antiga Faculdade Estadual de Educação Ciências e Letras de Paranavaí (FAFIPA). Essa característica regional também se opõe ao contexto nacional que apresenta maior oferta de vagas de graduação em Serviço Social na modalidade de ensino privado à distância do que presencial.

No nível da formação acadêmico-profissional existem, em agosto de 2011, 358 cursos de graduação autorizados pelo MEC, dos quais dezoito de ensino a distância (EAD) que ofertam, no mesmo ano, 68.742 vagas. Na modalidade presencial os 340 cursos ofertam, em 2011, 39.290 vagas, segundo as Sinopses Estatísticas do MEC, totalizadas por Larissa Dahmer, em 2013.<sup>1</sup> As matrículas em cursos de Serviço Social assim se distribuem, em 2011: na modalidade EAD 80.650 matrículas e na modalidade presencial 72.019 matrículas (IAMAMOTO, 2014, p. 612).

Embora a formação das assistentes sociais pesquisadas terem ocorrido majoritariamente no ensino público presencial, podemos considerar que esse aspecto pode ser modificado nos próximos anos, visto a crescente ampliação do desinvestimento dos atuais governos, federal e estadual, no ensino superior, que reflete diretamente nas condições de manutenção e na qualidade das universidades públicas do país, dentre elas, da UNESPAR.

O projeto de formação profissional, orientado pelas DCs, apresenta como proposta um rol de matérias básicas para os cursos de Serviço Social. “As matérias são expressões de áreas de conhecimento necessárias à formação profissional que se desdobram em: disciplinas, seminários temáticos, oficinas/laboratórios, atividades complementares e outros componentes curriculares” (ABEPSS, 1996, p. 15).

---

<sup>24</sup> Algumas respostas utilizaram formas de expressar diferente, dentre elas: crítica, teoria crítica, marxista, marxismo, linha marxista. Contudo, entendemos que todas sinalizaram, apesar das diferentes formas de expressão, para a teoria social crítica; por isso, foram agrupadas e consideramos 100% das respostas na mesma alternativa.

No formulário de pesquisa, questionamos as assistentes sociais sobre a existência ou não de matérias e de disciplinas que discutiram a política de assistência social e a proteção social na graduação. Os dados obtidos nos permitem estabelecer 3 (três) aspectos acerca da política de assistência social e da proteção social:

O primeiro aspecto é que a discussão sobre a política de assistência social é mais lembrada do que a de proteção social, pois 84,62% dos sujeitos se lembram da matéria assistência social e apenas 61,54% recordam a respeito da proteção social. Contraditoriamente, se a assistência social é política de proteção social, logo seu conteúdo deveria estar relacionado ao da proteção social.

O segundo aspecto é que em relação à política de assistência social, predominantemente, os sujeitos fazem referência à disciplina de seguridade social como aquela na qual foram ministrados os conteúdos relativos à assistência social. Poucas exceções apresentam outras nomenclaturas de disciplinas como regentes dessa matéria: 01 (um) sujeito sinaliza fundamentos do Serviço Social e outro para uma disciplina denominada de núcleos temáticos. Apenas 02 (duas) assistentes sociais relatam não ter discutido a política de assistência social na graduação;

O terceiro aspecto é que referente à a proteção social, quase 62% recordam que, em algum momento da graduação, essa matéria foi discutida, havendo uma divisão nas respostas em qual ou quais disciplinas o conteúdo foi ministrado: 2 (duas), respondem política social; 3 (três) dizem ter tido a discussão, mas não se lembram em qual momento da graduação; e outras 3 (três) apontam a disciplina de seguridade social.

Os divergentes posicionamentos acerca da indicação de disciplinas que discutiram a proteção social e a política de assistência social na graduação é um indicativo positivo se o relacionarmos à direção proposta pela Diretrizes Curriculares (BRASIL, 1996) de garantia de caráter interdisciplinar do projeto de formação profissional do Serviço Social. Ao mesmo tempo, pode indicar a fragmentação de conteúdos na organização curricular, que acarreta a dispersão e a pulverização de disciplinas e outros componentes curriculares.

Ao identificarmos que 76,92% das assistentes sociais concluíram a graduação na mesma instituição pública, se reitera a tese da possível prevalência da mesma base teórica de direção social da formação e do exercício profissional dentre as assistentes sociais da pesquisa e, portanto, da proteção social. Todavia, os achados do estudo revelam que, embora a maioria das assistentes sociais tenham

concluído a formação profissional em uma mesma instituição de ensino, se considerarmos a grande quantidade de diferentes anos de conclusão de curso - intervalo de 10 (dez) anos -, não podemos afirmar, sem uma investigação mais densa do curso de Serviço Social em questão<sup>25</sup>, que a direção teórica da formação profissional e, conseqüentemente, a concepção de proteção social tenham suas raízes assentadas sobre a mesma base teórica.

Tal proposição justifica-se, pois, neste intervalo de 10 (dez) anos - 2006 a 2016 - vivenciamos um contexto de desinvestimento na educação superior pública, cujos reflexos na precarização e na qualidade do ensino, apresentam marcas em diversas áreas da educação; dentre as quais, exemplificamos a seleção, contratação e manutenção de agentes públicos para o exercício da docência: principais atores, responsáveis pela concretização do direcionamento teórico do projeto de formação profissional. Esse cenário de desinvestimento tem acarretado a contratação de docentes com pouca ou nenhuma qualificação e estabelecimento de contratos de tempo determinado, elementos que favorecem a rotatividade do corpo docente e, conseqüentemente, impactam na direção do projeto de formação.

Sob impulso do mercado de trabalho, afloram-se maiores exigências para obtenção e manutenção da empregabilidade. Por isso, verificamos, com frequência, a necessidade no campo das profissões, não só do Serviço Social, de se fazer investimento educacional na formação para o trabalho, de forma a ultrapassar a formação de nível superior ou a acumular mais de uma graduação. A partir da necessidade objetiva de se inserir em atividades laborais para manutenção da vida material, ocorre um expressivo investimento na formação educacional, destacando-se os cursos *lato sensu*, promovidos principalmente pela educação privada.

No campo empírico desta pesquisa, esse fenômeno é facilmente visualizado. Das 13 (treze) assistentes sociais, 11 (onze), possuem especializações *lato sensu*, concluídas ou em andamento, destas, 04 (quatro), realizaram 02 (duas) especializações e apenas 02 (duas) assistentes sociais nunca cursaram pós-graduação. Do total de 15 (quinze) cursos de pós-graduação, cursados pelos sujeitos da pesquisa, 14 (catorze), 93,33%, foram realizados em instituição privada de ensino. No que tange à pós-graduação *stricto sensu*, não foi identificado ingresso ou

---

<sup>25</sup> Destaca-se que esse objetivo foge aos objetivos específicos propostos por essa pesquisa, por isso, o estudo não foi realizado.

conclusão por nenhum sujeito de pesquisa. Revelou-se, ainda, em termos de formação profissional em nível de graduação, que, atualmente, 01 (uma) assistente social cursa a segunda graduação, em Direito modalidade presencial, em instituição privada; 1 (uma) possui graduação concluída, em Pedagogia, na modalidade a distância, em instituição pública e 1 (uma) concluiu graduação em Administração, modalidade presencial, em instituição pública estadual.

Quanto às áreas temáticas dos cursos de pós-graduação *lato sensu*, realizados pelas assistentes sociais pesquisadas da microrregião de Paranaíba - Paraná, ilustramos os dados no próximo quadro. Considerando que 04 (quatro) assistentes sociais possuem 2 (duas) especializações concluídas ou em andamento, o quantitativo do número de assistentes sociais apresentado no quadro é superior à quantidade de sujeitos entrevistados.

**Quadro 9** Áreas temáticas dos cursos de pós-graduação *lato sensu* realizados pelas assistentes sociais pesquisadas da microrregião de Paranaíba – Paraná

CATEGORIA	FREQUÊNCIAS	QUANTIDADE DE ASS. SOCIAIS
<b>Áreas temáticas dos cursos de Pós-graduação</b>	Gestão de Políticas Sociais	1
	Seguridade Social	3
	Gestão e Planejamento Social	2
	Proteção Social	1
	Gestão em Saúde	2
	Família	2
	Educação Especial	1
	Políticas e Gestão de Serviço Social	1
	Gestão Hospitalar	1
	Elaboração de programas e projetos sociais	1

**Fonte:** Formulário de Pesquisa. Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019).

Dentre as áreas temáticas dos 15 cursos de especializações identificados na pesquisa, concluídos ou em andamento, realizados pelas assistentes sociais entrevistadas, nota-se pelo quadro acima a ausência de temáticas, especialmente de Trabalho e Fundamentos; ao mesmo tempo em que é significativa a presença de cursos na área de Política Social/Política Pública, o que presumivelmente coloca a proteção social como conteúdo, entendido como expressão de área de conhecimento

necessária à formação desses cursos; e, ainda, que um único curso vincula, em sua nomenclatura, Política social à profissão Serviço Social.

Tal ênfase relaciona-se possivelmente ao vínculo histórico do Serviço Social com as políticas sociais, especialmente em seu protagonismo no debate da seguridade social brasileira, bem como, por ser este o maior universo sócio-ocupacional dessa profissão. A natureza da oferta das especializações privadas *lato sensu* explica a predominância nessa direção, pois não raras as vezes, esses cursos são formatados para atender os processos de mercantilização e voltados exclusivamente à formação para o mercado de trabalho.

De acordo com Iamamoto (2010), são inegáveis as contribuições que essas temáticas - política social/política pública - trazem para a análise crítica da seguridade social brasileira e mesmo para a politização do exercício profissional. Essa afirmação de Iamamoto é realidade que se verifica com os sujeitos pesquisados, que encontram, na política de assistência social, seu espaço sócio-ocupacional de exercício profissional. Entretanto, esse dado merece considerações: a autora identifica um dilema de duas faces, qual seja: por um lado, “um relativo obscurecimento das transformações operadas na sociedade civil [...], que na literatura profissional passou a ser filtrada através das estratégias do Estado e ações dos governos” e, por outro, uma “relação mimética entre Serviço Social e política social, submergindo a visibilidade das respostas profissionais no âmbito dessas políticas” (IAMAMOTO, 2010, p. 242).

#### **4.3 O trabalho do assistente social no SUAS: expressões do trabalho na microrregião de Paranaíba - Paraná e as concepções de proteção social**

No campo do trabalho profissional, a crise do capital, atinge o mundo do trabalho e rebete no conjunto das profissões e de seus trabalhadores. Com o assistente social, como trabalhador da assistência social, isso não é diferente.

O projeto restaurador neoliberal, vigente no Brasil desde o início dos anos 1990 “[...] viu-se resumido no tríplice mote da ‘flexibilização’ (da produção, das relações de trabalho), da ‘desregulamentação’ (das relações comerciais e dos circuitos financeiros) e da ‘privatização’ (do patrimônio estatal)” (PAULO NETTO, 2012, p. 417). O Estado burguês se redimensiona e a mudança mais evidente se dá pela diminuição da sua ação reguladora, especialmente, o encolhimento de suas



funções legitimadoras. Ocorre a retirada das coberturas sociais públicas e o corte nos direitos sociais. A estratégia do capital é a redução do Estado, calcada na defesa do privatismo da ideologia neoliberal, em um processo de ajustes, com vistas a diminuir o ônus ao capital.

Esse ajuste da crise contemporânea do capital penaliza fortemente os trabalhadores, pela via da redução dos postos de trabalho, aumento da exploração, reduções salariais, bem como, ataca os sistemas públicos de seguridade social. Nestas circunstâncias, posto pela lógica neoliberal e globalizada, presencia-se a priorização de metas de privatização, a liberalização da economia, o achatamento dos programas sociais e o desaparecimento de postos de trabalho formais, com a mesma lógica que acentua a exclusão social, econômica, política e cultural da classe trabalhadora.

Como resultante desse movimento, tem-se um amplo processo de privatização da coisa pública, um Estado cada vez mais submetido aos interesses econômicos e políticos dominantes no cenário internacional e nacional (IAMAMOTO, 2007). Os elementos que permeiam esse cenário incidem sobre a proteção social e as políticas sociais, tornando-as, cada vez mais, meios mercadorizáveis; ou seja, todas as esferas da vida social passam a ser áreas lucrativas. A marca desse contexto está relacionada à destituição e à precarização dos direitos sociais, sendo a mercantilização uma das estratégias postas.

O Brasil se insere nessa dinâmica econômica mundial, a partir da década de 1990, apresentando medidas de ajuste econômico, refração de políticas de proteção social, que acarreta, inclusive, o enfraquecimento dos movimentos sindicais. Trata-se de uma conjuntura de precarização, flexibilização do trabalho e destituição de direitos sociais trabalhistas presentes nos mais diversos setores (MOTA, 2009).

Não obstante, a assistência social, como toda política social, se insere nesse contexto de mudanças econômicas, sociais e políticas em curso. Ela vem sendo construída em um cenário de disputas políticas intensas e marcada pela adoção de políticas neoliberais que defendem um “[...] Estado parco para os gastos sociais e regulamentações econômicas[...]” e que tendencialmente possui “[...] uma forte disciplina orçamentária, diga-se, contenção dos gastos sociais”. Conseqüentemente, a assistência social se reformula e vem se reconstruindo em um momento histórico marcado pelo “[...] desmonte dos direitos sociais, implicando quebra de vinculação entre política social e direitos” (BEHRING, 2009, p. 309).

Mesmo diante de escassos investimentos sociais, após uma década e meia da aprovação da PNAS (BRASIL, 2004), a assistência social conta com uma ampla rede de proteção social em todo o país. Dados do Censo SUAS (BRASIL, 2017) identificaram que há, aproximadamente, mais de 10 mil unidades públicas de atendimento em nível nacional e, ainda, 13 mil entidades privadas que prestam serviços socioassistenciais. Nos 08 municípios da amostra da pesquisa, segundo dados do Relatório de Informações Sociais (RI Social), do Ministério da Cidadania, há, na proteção social básica, 12 (doze) CRAS em funcionamento, sendo 10 (dez) cofinanciados e apenas 02 (dois) executados com recursos próprios municipais. Na proteção social especial, são 02 (dois) CREAS cofinanciados e 01 (um) CREAS em funcionamento com recursos próprios (BRASIL, 2019).

Com a implantação do novo ordenamento da assistência social, houve uma ampliação considerável do mercado de trabalho para assistentes sociais e demais profissionais atuantes nessa área, impondo a eles novos desafios profissionais. Por outro lado, o exercício do assistente social, perante as transformações societárias decorrentes da crise contemporânea do capital, insere-se no mundo do trabalho a partir de uma dupla dimensão: como força de trabalho assalariada e como profissão que redefine seu perfil profissional frente às novas exigências societárias. Isso significa dizer, que os assistentes sociais “[...] são profundamente atingidos pelas determinações da precarização do trabalho e sua autonomia socioprofissional, limitada quanto ao seu direcionamento ético-político [...]” (CEOLIN, 2014, p. 256).

Essas expressões da condição de precariedade do trabalho, no tempo histórico de crise estrutural do capital, impactam nas condições objetivas para reafirmação das bases teóricas, organizativas e ético-políticas do projeto coletivo da profissão e, no caso do objeto desta tese, na concepção de proteção social dos assistentes sociais. Esse movimento ocorre, contraditoriamente, no mesmo contexto da implantação do SUAS e sua rápida expansão por todo o território nacional, que amplia o mercado de trabalho para os assistentes sociais, uma vez que, ao mesmo tempo, aprofunda a precarização das condições de trabalho, “[...] considerando o estatuto de trabalhador assalariado do assistente social, subordinado a processos de alienação, restrição de sua autonomia técnica e intensificação do trabalho a que estão sujeitos os trabalhadores assalariados em seu conjunto” (RAICHELIS, 2010, p. 751).

Como um dos âmbitos privilegiados de atuação profissional, a assistência social é um dos temas de destaque no Serviço Social brasileiro recente. Embora seja

um campo de trabalho multiprofissional e interdisciplinar, composto por diversas áreas de atuação, constitui-se historicamente como uma das principais mediações do exercício profissional dos assistentes sociais, sendo reconhecidos socialmente (e se autorreconhecendo) como os profissionais de referência desta política.

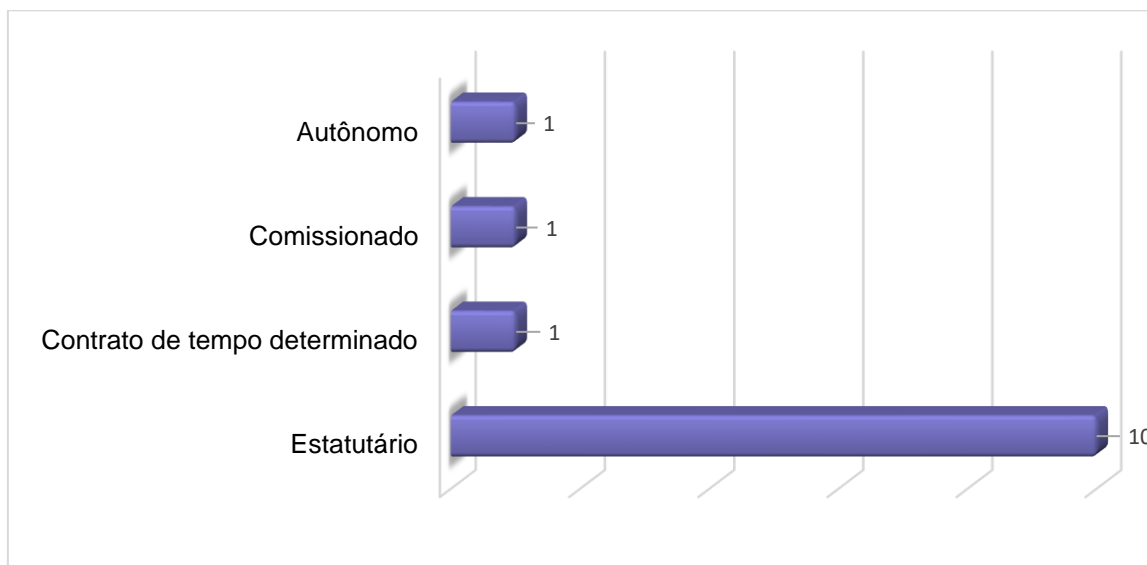
Uma pesquisa realizada pelo CFESS (2005), a respeito do mercado de trabalho do assistente social, em nível nacional, reforça essa informação: os assistentes sociais continuam sendo majoritariamente trabalhadores assalariados, principalmente dos organismos governamentais, com ênfase para o campo da seguridade social nas políticas de saúde e assistência social.

Segundo pesquisa realizada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e Central Única dos Trabalhadores (CUT), em nível nacional em 2015, acerca do perfil dos assistentes sociais, identificou-se 66.601 estão empregados formalmente no país. Segundo a natureza jurídica, 66,7% dos profissionais estavam no setor público e 33,3%, no setor privado. Do total de servidores públicos, 52,1% pertenciam à administração pública municipal e sua atuação se dava na formulação e execução de políticas sociais, com destaque para a assistência social.

Na assistência social das gestões municipais, são 239.182 trabalhadores no Brasil, sendo 90.780 estatutários, 25.795 empregados públicos celetistas, 39.960 comissionados e 82.485 de outros vínculos. Desses, a predominância majoritária, tanto no CRAS quanto no CREAS, é de assistentes sociais: 39,40%, equivalentes a 36.714 profissionais; seguida por 16.972 psicólogos, sendo que a maioria dos trabalhadores ainda são contratados de forma não estável (BRASIL, 2017).

As assistentes sociais, sujeitos da pesquisa, exercem predominantemente as atividades privativas à profissão, na política de assistência social regidas por relações de trabalho firmadas pelo regime estatutário 76,92% e por outros vínculos também identificados: contrato de tempo determinado 7,69%, autônomo 7,69% e comissionado 7,69%. A seguir, temos o gráfico 2 que expressa as modalidades de contratação das assistentes sociais dos municípios pesquisados.

**Gráfico 2** Modalidades de contratação das assistentes sociais pesquisadas dos municípios da microrregião de Paranaíba – Paraná



**Fonte:** Formulário de Pesquisa. Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019).

Nos 29 municípios da microrregião de Paranaíba – Paraná (universo da pesquisa), o total de trabalhadores na condição de estatutários é superior à de outros vínculos de trabalho 60,14%, contrariando os dados nacional que revelam um panorama de precarização de vínculos de trabalho na política de assistência social, já que apenas 37% dos trabalhadores são estatutários (BRASIL, 2017). Na amostra do estudo – 08 municípios pesquisados –, esse cenário é muito semelhante ao do universo e se mostra favorável aos trabalhadores e à profissão, pois prevalece, como vínculo de trabalho das assistentes sociais com os municípios, o regime estatutário.

Os dados do gráfico 2 revelam um avanço para a região que contraria as pesquisas nacionais, tendo em vista que, no âmbito nacional, a trajetória de construção da assistência social é marcada por improvisos, ajuda e desqualificação. Na região pesquisada, a presença de profissionais concursadas contribui para o exercício profissional de forma qualificada, rompendo com a improvisação e ofertando à população serviços de qualidade, o que pode contribuir para a efetivação da política de assistência social como direito.

Raichelis (2010), quando discute o processo de construção do SUAS no Brasil, aponta que os estados e os municípios vêm adotando variadas modalidades de contratação de profissionais para a assistência social e que uma delas é a

terceirização. As consequências dessa forma de condução das políticas públicas para o trabalho social são profundas nos serviços socioassistenciais. Segundo a autora:

[...] a terceirização desconfigura o significado e a amplitude do trabalho técnico realizado pelos assistentes sociais e demais trabalhadores sociais, desloca as relações entre a população, suas formas de representação e a gestão governamental, pela intermediação de empresas e organizações contratadas; além disso, as ações desenvolvidas passam a ser subordinadas a prazos contratuais e aos recursos financeiros destinados para esse fim, implicando descontinuidades, rompimento de vínculos com usuários, descrédito da população para com as ações públicas (RAICHELIS, 2010, p. 384).

Esta conjuntura, marcada pela precariedade das relações de trabalho, das exigências de contenção salarial e da chamada flexibilidade das relações de trabalho, que, na assistência social, muitas vezes, se coloca pela via da terceirização e outras modalidades de contratação dos profissionais, leva também ao desmonte dos sistemas de proteção social. Além disso, de acordo com Iamamoto (2009, p. 31), esse movimento interfere

[...] nas políticas de gestão e de enxugamento da mão-de-obra; na intensificação do trabalho e no aumento da jornada; no estímulo à competição entre os trabalhadores num contexto recessivo, dificultando a organização sindical; na elevação da produtividade do trabalho com tecnologias poupadoras de mão de obra; nos chamamentos à participação e consentimento dos trabalhadores às metas empresariais, além de uma ampla regressão de direitos.

Com o processo de desenvolvimento do capitalismo ocorre também um processo de precarização do trabalho, que, por sua vez, leva à precarização econômica, social e política. Está relacionada, segundo Druck (2011), com as condições de instabilidade, de insegurança, de adaptabilidade, de destituição do conteúdo social do trabalho, advindas do processo de flexibilização dos modos de produção. Em específico, o assistente social, enquanto trabalhador assalariado, inserido no mundo do trabalho e inscrito na divisão social e técnica do trabalho, também se submete às relações de produção capitalista; ao mesmo tempo, sofre as consequências da reestruturação produtiva e atua sobre ela, quando em contato com os mandatários de seus serviços. Essa reestruturação do capital incide sobre as relações e condições de trabalho do assistente social, muitas vezes demonstradas

pela precariedade das diferentes formas de contratação e pelo comprometimento da autonomia do profissional (TORRES, 2009).

Entendemos o ingresso das assistentes sociais da região pesquisada, via concurso público, e com a contratualidade estatutária regulando as relações de trabalho, como avanço para a região e para a categoria. Trata-se de um indicador para a garantia de melhores condições de trabalho para o exercício profissional, pois a inserção por meio de concurso público propicia estabilidade e autonomia ao exercício profissional.

Nesse quesito é importante discutir um ponto em pauta na agenda política brasileira: a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que extingue a estabilidade dos servidores públicos, o que consideramos para o funcionalismo público e, especificamente aqui, para as políticas sociais e para a assistência social, a desqualificação do trabalho e do trabalhador. Afinal, o que é estabilidade? Para Souza (2002), é o meio imaginado para impedir que a influência política (notadamente político-partidária) comprometa o desempenho da missão de bem servir o público, por temor de qualquer tipo de represália ou consequência negativa.

[...] o principal objetivo da estabilidade é garantir imunidade aos servidores em relação a perseguições políticas e demissões injustas. O servidor público precisa sentir-se seguro para poder ter como prioridade única prestar serviços à sociedade, e não a seus superiores hierárquicos, por pressão ou visando à obtenção de simpatias ou privilégios (SOUZA, 2002, p. 79).

O atual governo federal brasileiro, sob o comando do presidente da república, Jair Messias Bolsonaro, pretende implementar um programa de reforma administrativa que conta, em seu núcleo central, com a revisão da estabilidade no serviço público. A proposta prevê redução significativa do gasto com servidores públicos estatutários, incluindo redução do quadro de pessoal e da contratação via cargo efetivo, aplicando critérios de avaliação por insuficiência de desempenho para desligamento de servidores e ampliando a contratação temporária celetista, entre outras iniciativas. Além dessa PEC, pretende reformar o Regime Jurídico Único estatutário (RJU), a partir de apoio a projetos em tramitação no Congresso, como o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 116/2017, que regulamenta o art. 41, § 1º, III, da Constituição e dispõe sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável.

Toda essa discussão apresenta-se como um retrocesso histórico nas garantias da Constituição, penaliza fortemente os atuais e futuros servidores públicos e coloca em xeque direitos e autonomia profissional. A estabilidade pode e deve ser uma garantia no exercício de atividades fim de Estado, em relação às quais a tomada de decisão exige proteção contra influências e abusos de poder.

No campo da profissão, desde o século passado, com vistas à superação da precarização das condições e relações de trabalho, a categoria profissional do Serviço Social desencadeou um embate de luta política por melhores condições de trabalho, sendo uma das pautas reivindicatórias a redução da carga horária para 30 (trinta) horas semanais. O resultado da luta empenhada pela categoria profissional (CFESS/CRESS) foi a aprovação da Lei nº 12.317/2010, que, ao acrescentar dispositivo a Lei nº 8.662/1993 que regulamenta a profissão, alterou a carga horária dos assistentes sociais para 30 (trinta) horas semanais. Nesse quesito, a presente pesquisa aponta que 76,92% das assistentes sociais trabalham 30 (trinta) horas semanais, dado que identifica o avanço, pois refere-se à efetivação, na região pesquisada, da Lei nº 12.317, de 27 de agosto de 2010, em meio a um contexto de refluxo de direitos trabalhistas.

O debate acerca da redução da jornada de trabalho teve como principal escopo, contribuir para efetivação no cotidiano profissional de uma atuação compatível com o projeto profissional, embasado nas três dimensões do Serviço Social: ético-político, teórico-metodológico e técnico-operativo, buscando-se ultrapassar ações de cunho imediatistas, realizadas de maneira pontual, sem reflexão e sem objetivos, cujas características são próprias do cotidiano.

De acordo com Guerra (2007, p. 13), “na vida cotidiana, os homens atuam com singularidades, visando aos fins individuais de sobrevivência. Ela porta a tendência de ser um espaço de alienação [...]”. A imediaticidade é intrínseca ao cotidiano; portanto, para superá-la, faz-se necessário que o assistente social desenvolva sua prática profissional com uma postura crítico-investigativa, buscando ultrapassar a condicionalidade do cotidiano profissional. Além disso, é necessário que o profissional realize seu trabalho na perspectiva da consolidação do projeto ético-político e isso requer um

[...] profissional qualificado capaz de realizar um trabalho complexo, social e coletivo, que tenha competência para propor, negociar com os

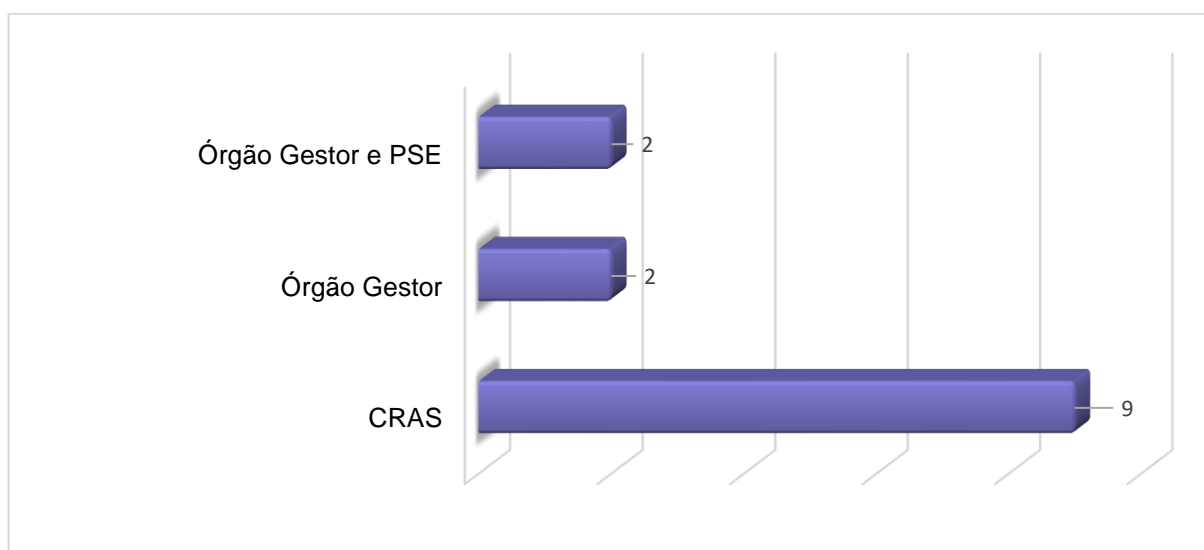
empregadores privados ou públicos, defender projetos que ampliem direitos das classes subalternas, seu campo de trabalho e sua autonomia técnica, atribuições e prerrogativas profissionais (RAICHELIS, 2011, p. 427-428).

Um receio presente nos debates do conjunto da categoria profissional era de que a redução da jornada de trabalho provocasse a procura por outras atividades profissionais. Em nosso estudo, constatamos que todos os sujeitos entrevistados não possuem outro vínculo de trabalho e exercem a atividade remuneratória na assistência social de forma exclusiva, o que não invalida os receios da categoria, pois sabemos que, na realidade brasileira, dada a necessidade de manutenção das condições objetivas de sobrevivência da classe trabalhadora, tal debate é pertinente.

Em referência aos locais de trabalho das assistentes sociais pesquisadas, como apresentado pelo gráfico 3, temos 09 (nove) profissionais em exercício no CRAS, 02 (duas), no órgão gestor da política e 02 (duas), no compartilhamento de funções entre órgão gestor e atividades de proteção social especial.

A predominância do CRAS como local de trabalho explica-se pelo fato de apenas 03 (três) municípios pesquisados possuírem o serviço de proteção social em equipamento próprio do CREAS.

**Gráfico 3** Locais de trabalho das assistentes sociais pesquisadas da microrregião de Paranaíba – Paraná



**Fonte:** Formulário de Pesquisa. Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019).



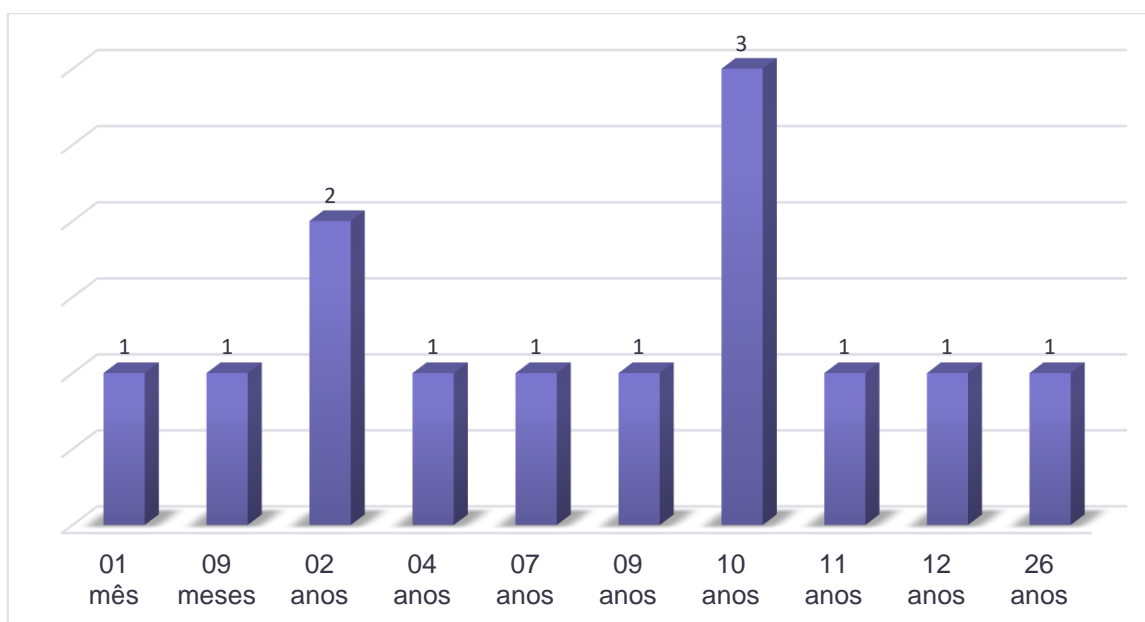
Um fenômeno observado que merece maior atenção é o compartilhamento de funções entre atividades de gestão da política e de ações de proteção social especial que são realizadas dentro do próprio órgão gestor da assistência social. A ausência do equipamento social de proteção social especial e de equipe técnica para o desenvolvimento das funções relativas a esse tipo de proteção, acarreta às assistentes sociais dos órgãos gestores da assistência social, uma sobrecarga de trabalho, visto que realizam duas (ou até mais) funções distintas dentro da política. A dupla ou tripla função leva à precarização de respostas profissionais que, por sua vez, não conseguem ultrapassar o imediatismo.

A própria PNAS (BRASIL, 2004) define que as ações de proteção social especial, de média e alta complexidade, devem ser estruturadas pelos municípios de médio, grande porte e metrópoles, não fazendo essa exigência a municípios de pequeno porte. Para esses se constitui, em termos de níveis de materialização da proteção social do SUAS, a obrigatoriedade do desenvolvimento de ações de proteção básica. Contudo, coloca a carga da esfera estadual, por prestação direta, como referência regional, ou pelo assessoramento técnico e financeiro, na constituição de consórcios intermunicipais. Nesse quesito, não se encontra, na microrregião pesquisada, nenhum CREAS regional.

Fica evidente que a proteção especial é um desafio enorme para o SUAS, principalmente com o agudizamento da questão social, em que as incidências de violações de direitos têm sido uma constante. Para atender minimamente a demanda apresentada, os arranjos institucionais levam à precarização do trabalho profissional na assistência social: pois, não raras as vezes, o município não dispõe de profissional exclusivo para atendimento dessa demanda, independentemente da existência ou não do equipamento público. O que se prevalece é o compartilhamento das funções, como no caso registrado pela pesquisa, de assistentes sociais que realizam atividades de gestão da política ao mesmo tempo em que são referências para o desenvolvimento de ações de atendimento da proteção social especial. Esse acúmulo de funções priva o profissional de um tempo a ser dedicado às reflexões, estudos e qualificação.

Acerca do trabalho profissional dos sujeitos pesquisados, o estudo também levantou os períodos de exercício profissional: a) como assistente social, b) na política de assistência social e c) no município pesquisado (gráficos 4, 5 e 6).

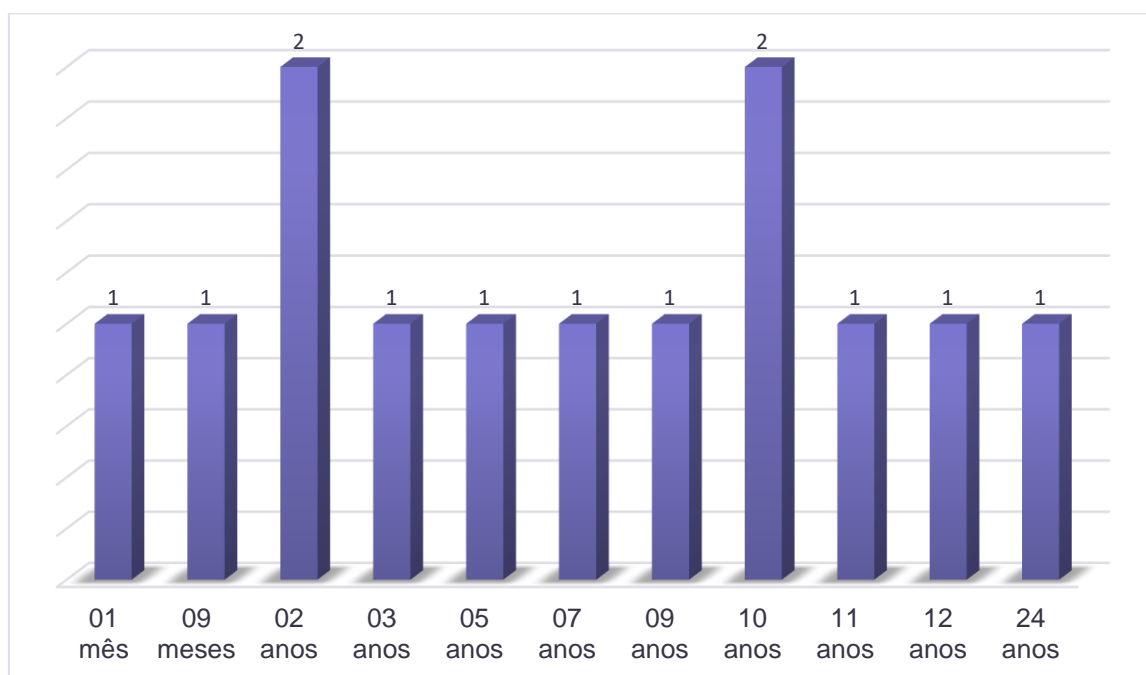
**Gráfico 4** Tempo de exercício como assistente social das profissionais pesquisadas da microrregião de Paranaíba – Paraná



**Fonte:** Formulário de Pesquisa. Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019).

Apesar da grande variação em relação ao tempo de trabalho como assistente social, ilustrado pelo gráfico 4, identificamos que 76,92% dos sujeitos trabalham como assistentes sociais a menos de 10 (dez) anos, o que demonstra que são, relativamente, jovens profissionais em termos de tempos de trabalho como assistentes sociais, até porque, como demonstrado anteriormente pelo quadro 7, com exceção de 1 (uma) assistente social, as demais, 92,31%, concluíram a graduação em Serviço Social dentro de um ciclo de 10 (dez) anos: de 2006 a 2016.

**Gráfico 5** Tempo de exercício profissional na política de assistência social das assistentes sociais pesquisadas da microrregião de Paranavaí – Paraná

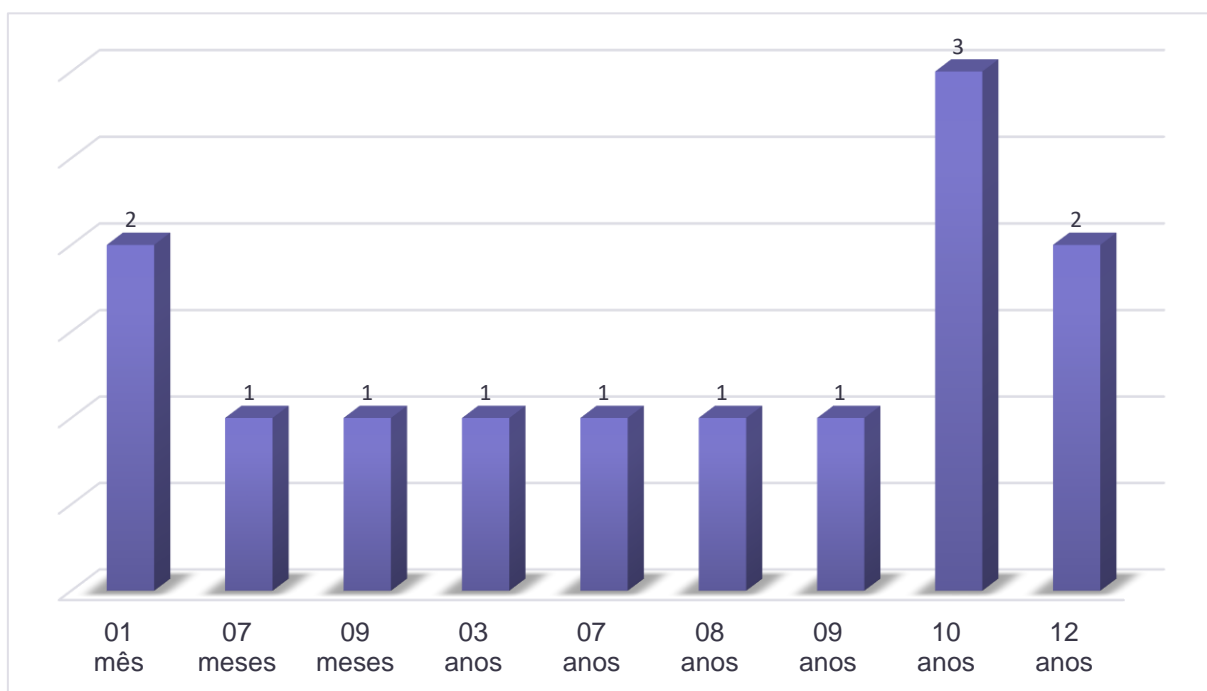


**Fonte:** Formulário de Pesquisa. Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019).

Historicamente, a política de assistência social esteve ligada à ajuda, à filantropia e à caridade; contudo, com as conquistas da Constituição Federal de 1988, da LOAS (BRASIL, 1993a), e, principalmente da PNAS (BRASIL, 2004), SUAS (BRASIL, 2005) e outras regulações recentes, estabeleceu-se novas bases conceituais e legais para a assistência social no Brasil, ao mesmo tempo que ampliou-se, consideravelmente, o mercado de trabalho para os assistentes sociais e demais profissionais atuantes nessa área.

Considerando que esse processo de reordenamento da política se deu, com mais ênfase, posteriormente ao ano de 2005, ou seja, há 14 (catorze) anos, verifica-se, pelo gráfico 3, que 92,31% das assistentes sociais dos municípios pesquisados iniciaram seu trabalho profissional na assistência social após esse período de ampliação do mercado de trabalho, sob novas bases conceituais e legais. Essa inserção recente das assistentes sociais, sujeitos da pesquisa, na assistência social também se explica por dados já apontados anteriormente: com exceção de 1 (uma) assistente social, todas as demais concluíram sua graduação após o ano de 2002 e iniciaram o exercício profissional como assistente social a menos de 12 (doze) anos.

**Gráfico 6** Tempo de exercício profissional no município das assistentes sociais pesquisadas da microrregião de Paranavaí – Paraná



**Fonte:** Formulário de Pesquisa. Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019).

Em relação ao tempo de exercício profissional no município, gráfico 6, identificamos que 02 (duas) assistentes sociais trabalham a apenas 01 (um) mês, 04 (quatro) estão a menos de 1 (um) ano e nenhuma excede a 12 (doze) anos de trabalho no município, sendo essa média de tempo de 6,3 anos.

Independentemente do local de trabalho e dos períodos de trabalho, o conhecimento sobre a política é imprescindível. Considerando as regulações que deliberam a forma de operacionalização das proteções, básica e especial, na assistência social, delimitando o conteúdo de responsabilidade pública da assistência social na proteção social, seu campo de atuação e as atenções, procuramos compreender a relação que os sujeito da pesquisa estabelecem entre a proteção social e a política em questão, ações desenvolvidas e o público alvo da proteção social de assistência social.

O entendimento da proteção social deve perpassar outras políticas para além da política de assistência social, que, para algumas vertentes é definida pelas políticas de seguridade social, e para outras vertentes recebe a inclusão de outras políticas sociais como educação, habitação, cultura, esporte e lazer. O mais

importante na discussão é compreender que a proteção social não se limita a uma política social ou à política de assistência social, pois nenhuma política possui condições de suportar todas as desproteções de diferentes cidadãos.

Na pesquisa de campo, observamos que as reflexões de algumas profissionais remetem a essa interpretação:

*A política de assistência social oferta um conjunto de serviços, programas e projetos da proteção social básica e especial, bem como desenvolve um papel importante de articulação com as demais políticas públicas, dada sua incompletude e a importância de responder às necessidades humanas de forma integral, para além da atenção a situações emergenciais (A.S. ENTREVISTA 12, 2019).*

*[...] a proteção social é algo maior, onde o SUAS faz parte dessa proteção. A assistência social compõe o tripé da seguridade social brasileira, é um sistema não contributivo, que tem por função a gestão do conteúdo da assistência social no campo da proteção social no Brasil, é um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social estruturados para prevenir situações de vulnerabilidades e risco social (A.S. ENTREVISTA 11, 2019).*

Durante as entrevistas de campo, dentre o rol de questões constantes do formulário da pesquisa de campo, tínhamos aquelas que direcionavam as reflexões dos sujeitos para a proteção social como conceito que não se restringe à assistência social. Em outros momentos, haviam questões que conduziam o debate para a proteção social específica do campo da assistência social. Porém, grande parte das entrevistadas, mesmo com nosso cuidado em situá-las em relação às questões que se direcionavam para a proteção social para além da assistência social, respondiam e ou exemplificavam suas reflexões somente a partir da assistência social. Acreditamos que por terem a assistência social como espaço de exercício profissional, algumas assistentes sociais entrevistadas não conseguiram discutir proteção social para além da assistência social. Isso demonstra que, em alguns casos, o entendimento de proteção social das assistentes sociais da região pesquisa tende a limitar-se à proteção social de assistência social, definida pelos instrumentos legais e normativos da política em questão.

Por outro lado, revelaram-se também, outras reflexões. É o caso desta que não consegue estabelecer a relação entre a política de assistência social e a proteção social:

*Não consigo estabelecer, porque é o estado mínimo dos mínimos, muitas vezes fico até frustrada aqui, por conta que o Estado não dá conta de atender a demanda e você fica um profissional aqui, que você está vendo aquela situação. O sistema não dá conta e tem uma realidade gritante ali e precisa. É falha, não consigo estabelecer relação (A.S. ENTREVISTA 5, 2019).*

Quando a A.S entrevista 5 não consegue estabelecer essa relação, porque segundo ela, o “estado mínimo dos mínimos”, “não dá conta de atender a demanda” e, por isso, entende que a assistência social não garante proteção social, chama-nos a atenção para o seu trabalho profissional. Se o campo de atenção e provisão da assistência social, como política pública, tem, como um dos seus objetivos, a garantia de proteção social, e esta não vem sendo realizada, resta-nos a indagação: qual o papel desempenhado pela assistência social? Importante registrar, que o olhar da profissional para com essa relação demarca o seu posicionamento macrosocietário de leitura de realidade e não seu posicionamento acerca da defesa ou não da proteção social de assistência social.

Revelaram-se, ainda, outros entendimentos que delegam, exclusivamente, à assistência social, o papel de garantia da proteção social:

*Eu acho que deve a assistência social garantir proteção social, mais que dever né! Porque daí, se a gente não garantir, qual seria o lugar? não existe outro (A.S. ENTREVISTA 8, 2019).*

*Proteção social e política de assistência social acho que uma não caminha sem a outra, porque a política de assistência diz tudo, defende moradia, defende saúde, educação, trabalho, é tudo que vem de encontro a proteção social, no meu entendimento (A.S. ENTREVISTA 2, 2019).*

Este tipo de compreensão, cada vez mais imprime sentido à necessidade de especificação do campo de atuação e das atenções da assistência social. A construção de uma agenda política que produziu, centralmente, o aprofundamento do lugar da assistência social na proteção social brasileira, se deu a partir da segunda fase do SUAS. Como política de proteção social, seu modelo é não contributivo e isso quer dizer que não há um pagamento específico para obter a atenção de um serviço, sendo o acesso a ele custeado pelo financiamento público com receita originada de taxas e impostos. Assim, é o rateio de custos e custeio entre todos os cidadãos (SPOSATI, 2009).

A definição do conteúdo específico da assistência social, na proteção social brasileira, por meio da PNAS (BRASIL, 2004), coloca o SUAS como sistema público de gestão a ser implementado para a garantia das seguranças relacionadas à função de proteção, assim como para a implantação das demais funções, ou seja, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos. A proteção social, segundo a PNAS (BRASIL, 2004), deve garantir as seguranças de acolhida: entendido como espaços, escuta, informações sobre direitos, oferta de serviços e de locais de permanência; segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia): auxílios financeiros e benefícios continuados para cidadãos em situação de vulnerabilidade, sem capacidades e habilidades para o protagonismo e o exercício de cidadania; segurança e convívio ou vivência familiar: construção, restauração e o fortalecimento de laços de pertencimento. Segundo Nery (2009, p. 206), são essas seguranças sociais que “constituem um conjunto de provisões sociais que conferem especificidade para a assistência social”.

Como descritas na PNAS (BRASIL, 2004), as seguranças trazem à tona conceitos cujos debates estão presentes, tanto na academia quanto nos espaços de execução da política. A segurança de renda, por exemplo, aguça a discussão sobre a responsabilidade do Estado em garantir ou não proteção a segmentos populacionais dos quais fazem parte indivíduos da faixa etária economicamente produtiva. Essa situação gera preconceitos referentes à acomodação e até à vagabundagem dos sujeitos, conceitos estes que percorreram as políticas sociais ao longo de muitos séculos e que até hoje ainda prevalecem, a partir de posturas conservadoras principalmente no formato das atividades promovidas para as famílias e os indivíduos.

Ao tratar da segurança de rendimento e ter, como sua principal ação, os programas de transferência de renda, a pobreza e as vulnerabilidades devem ser compreendidas pela assistência social como decorrentes do modelo econômico, social e político, historicamente construído no Brasil, pelo qual os sujeitos não são responsáveis individuais por sua pobreza, cabendo portanto ao Estado a garantia da proteção social como direito social.

*Temos muito a avançar [...] alguns ainda possui uma visão conservadora [...]. O município pelo menos o que eu atuo não vê a assistência social como política pública, parece que estamos vivendo ainda a época da caridade (A.S. ENTREVISTA 11, 2019).*

A mediação e a garantia das seguranças sociais de assistência social devem ser efetivadas por meio de serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais, executados nas unidades de serviços públicos – CRAS e CREAS – assim como pelos demais serviços da rede socioassistencial. O planejamento e o desenvolvimento dessas ações expressam as concepções da proteção social dos profissionais, seus fundamentos e ou aproximações a matrizes e correntes teóricas de proteção social, à medida que concebem e objetivam ações sob alguma perspectiva que pode ser “focalizada ou universal; comprometida com os direitos de cidadania ou com os méritos exigidos pela competitividade econômica; atender necessidades humanas ou as do capital; proteger de fato ou punir; ser, simultaneamente, positiva ou negativa”, dentre outros elementos contraditórios (PEREIRA, 2013, p. 23).

No quadro abaixo, a partir das respostas dos sujeitos, listamos as ações que as assistentes sociais relatam, como sendo de proteção social, para a assistência social. Foi possível categorizá-las em 3 (três) seções: orientações e encaminhamentos; serviços, programas e benefícios; e escuta.

**Quadro 10** Ações de proteção social na assistência social pelos relatos das assistentes sociais da microrregião de Paranaíba – Paraná

Ações	Relatos das profissionais
Orientações e encaminhamentos	Qualquer ação que você realiza você reconhece a assistência social como política de proteção, quando você realiza um <b>atendimento</b> , mesmo de <b>orientação</b> já podemos entender como ação de proteção social (A.S. ENTREVISTA 10, 2019, grifo nosso).
	Nossas <b>orientações, encaminhamentos</b> para outros setores e depois se houver, trabalho de orientações no grupo (A.S. ENTREVISTA 5, 2019, grifo nosso).
	Eu acho que mais <b>os encaminhamentos</b> , porque aqui a gente atende, fora as famílias que a gente acompanha por alguns meses, as outras a gente apenas encaminha, a gente faz como se fosse uma triagem, um acolhimento e a gente encaminha, mais a maioria a gente acaba acompanhando [...] Ter uma contra referência é como a gente trabalha muito articulado com as outras políticas [...]. Por exemplo a gente <b>encaminha</b> para saúde, enquanto ela está sendo assistida lá os profissionais sempre buscam a gente como referência para a gente passar mais informações, aqui a gente acaba tendo um contato muito grande com as famílias (A.S. ENTREVISTA 1, 2019, grifo nosso).
	O <b>encaminhamento</b> para o INSS é uma proteção social, a família está desprotegida, porque está sem o benefício, e a gente tenta inserir essa família, encaminhar para o BPC, que está um pouco complicado hoje, mas é nosso



	papel. <b>Informar a família sobre os direitos</b> , nem todas tem a clareza, até na visita mesmo é uma forma de proteção [...] (A.S. ENTREVISTA 2, 2019, grifo nosso).
<b>Serviços, programas e benefícios</b>	No contexto da proteção básica, meu trabalho está centralizado <b>nas famílias</b> , mais precisamente no <b>PAIF</b> , com objetivo de promover orientações e prevenir situações de vulnerabilidade ou violência, o programa do Estado Família <b>Paranaense</b> , o <b>Programa Bolsa Família</b> , <b>benefício de prestação continuada</b> e <b>benefício eventuais</b> . Além de outros direitos que são acessados pela família que não estão dentro da política de assistência social (A.S. ENTREVISTA 11, 2019, grifo nosso).
	No cotidiano de trabalho, identifico que as ações do <b>PAIF</b> , principalmente as que se refere ao <b>acompanhamento das famílias</b> em micro rede é uma forma de proteção social (A.S. ENTREVISTA 13, 2019, grifo nosso).
	[...] os serviços de <b>Proteção e Atendimento Integral à Família o PAIF</b> e o <b>Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos</b> . O setor do <b>Cadastro Único</b> para programas sociais, <b>programa bolsa família</b> , programas do <b>Leite estadual e municipal</b> , <b>as tarifas sociais COPEL e SANEPAR</b> , <b>benefícios eventuais</b> , entre outros (A.S. ENTREVISTA 12, 2019, grifo nosso).
	No atendimento que você conseguiu realizar, você conseguiu garantir para aquela família, para aquela pessoa, pelo menos o mínimo ali, no <b>atendimento de saúde</b> , de <b>programa de transferência de renda</b> , de <b>documentação</b> (A.S. ENTREVISTA 6, 2019, grifo nosso).
	Diante da minha experiência até agora eu acho que é isso, os <b>benefícios</b> em geral. Também as oficinas que têm [...] cursos, acho que isso contribuem muito, acho que resumidamente é isso: <b>benefícios eventuais</b> como também os <b>cursos e oficinas</b> que tem (A.S. ENTREVISTA 9, 2019, grifo nosso).
	[...] <b>Grupo</b> , que é um espaço de abordagem, orientação, acompanhamento familiar, de referência deles terem nós quanto referência, quando nossos usuários, grande parte deles, quando eles tem dúvida, não importa o que seja, ele veem e recorre a gente, e a gente vai dar um 'norte', uma orientação. E o <b>serviço de convivência</b> que temos pelo CRAS, que eu vejo como uma forma de proteção (A.S. ENTREVISTA 4, 2019, grifo nosso).
<b>Escuta</b>	Você vai ajudar, faz tudo para proteger, você já está <b>ouvindo</b> o que ela está falando, que está sem essa proteção que ela está querendo, ela está sem essa proteção, seja o idoso, seja a criança ou seja o adolescente, então eu acho que o CRAS, eu costumo dizer tem que ter profissionais assim, de coração mesmo. Não é nem a saúde, eu falo que é o CRAS, o CRAS a assistência, porque se eles não se sentirem bem (A.S. ENTREVISTA 8, 2019, grifo nosso).

**Fonte:** Pesquisa de campo. Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019).

De modo geral, as assistentes sociais pontuam ações específicas como proteção social; por isso, foi possível a divisão, no quadro 10, das ações por categorias. Nenhum dos sujeitos, em suas reflexões, contemplou as 3 (três) seguranças sociais da PNAS (BRASIL, 2004) como campo de atuação e de atenções de assistência social. Outras se limitaram a dizer o que fazem individualmente no seu

trabalho profissional e estabeleceram uma relação com a proteção social, e outra, a partir de uma visão mais conservadora, relaciona a proteção social à ajuda.

Na luta e trabalho cotidiano, para assegurar direitos amplos e universalizar a proteção social, a categoria profissional é duramente tensionada com exigências institucionais para endurecer critérios de elegibilidade; estabelecer ou ampliar condicionalidades e contrapartidas; focalizar benefícios e prestações assistenciais e previdenciárias; reduzir o nível dos benefícios sociais; gerir benefícios assistenciais nos limites da miséria; vigiar e controlar a população; desenvolver serviços sem as devidas condições financeiras e institucionais; transferir cuidados e proteção públicos às famílias e/ou organizações não governamentais; entre outras demandas que impõem intransponíveis limites à universalização dos direitos; contrariam valores, princípios e diretrizes do projeto ético-político profissional; e distanciam-se das matrizes teóricas, Social-democrata e Socialista trabalhadas no Capítulo 2 desta tese e que defendem, embora com algumas divergências, a proteção social pública, gratuita e universal.

Essas exigências institucionais marcadas pela defesa de formas residuais de proteção social; com a focalização; com rígidos e excludentes critérios de elegibilidade; com programas, serviços e benefícios estigmatizantes; com condicionalidades ou contrapartidas; com políticas de ativação para a simples inserção no mercado de trabalho assalariado capitalista; com programas de geração de renda ou educacionais alienantes; enfim, com programas integrativos, funcionais ao capitalismo e ao mercado, baseados em seus valores individualistas, coercitivos e competitivos, demonstram incompatibilidade com o pensamento marxiano e marxista que fundamentam o Projeto ético-político profissional do Serviço Social.

As ações, desenvolvidas pelos assistentes sociais, trabalhadores da assistência social, direcionam-se aos usuários da política que, de acordo com a CF de 1988, são aqueles que “[...] dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (BRASIL, 1988). A constitucionalização do direito à assistência social, o posiciona a orientar-se pelo princípio da universalidade no acesso, independentemente de contribuição prévia, por um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, com primazia do Estado, demandando a estruturação de um sistema público estatal.

A universalização das políticas sociais, contantes em trechos da CF de 1988, de acordo com Fagnani (2007), sempre foi uma expectativa e nunca uma

realização. No Brasil, a universalização nos moldes do que foi alcançado pelos Estados sociais europeus, nos trinta anos gloriosos (1945-1975), nunca chegou a se aproximar da nossa formação social. Essa ambiguidade redundou na prevalência do conservadorismo neoliberal, barrando qualquer aspiração social-democrata de política social. Presencia-se o duelo, neste contexto, entre focalização *versus* universalização.

A respeito do público da assistência social, na perspectiva das entrevistadas, sintetizamos no quadro abaixo os relatos:

**Quadro 11** Público das ações da proteção social de assistência social pelos relatos das assistentes sociais da microrregião de Paranaíba – Paraná

	<b>Relatos das profissionais</b>
<b>Público alvo</b>	Aqui atendemos os <b>indivíduos com rompimento de vínculo</b> que é proteção social (A.S. ENTREVISTA 1, 2019, grifo nosso).
	Aqui a gente tem <b>recorte de renda</b> , infelizmente. Porque o recurso é pouco, se a gente for atender todo mundo não dá para atender. Esse corte de renda é para só benefícios (A.S. ENTREVISTA 2, 2019, grifo nosso).
	Prioritariamente é o <b>público da proteção social básica</b> . Dos <b>programas sociais, BPC, Bolsa Família, Família Paranaense</b> agora (A.S. ENTREVISTA 4, 2019, grifo nosso).
	[...] <b>depende do olhar de quem está atendendo</b> . Eu procuro observar, geralmente para vir aqui nesse setor ele tem que estar realmente precisando muito, porque já vejo uma questão de chega lá na frente já tem que falar o que é, daí de lá já marca um dia, aí ele vem passar por uma triagem, acredito que quem realmente não precisa ou que consegue tirar algum benefício ou ajuda de outro lugar, não viria (A.S. ENTREVISTA 5, 2019, grifo nosso).
	Como o município é pequeno a gente acaba abrindo para a comunidade, mais a <b>maioria das pessoas que atendemos são beneficiários do programa Bolsa Família</b> , são famílias que procuram atendimento constante aqui no CRAS <b>com benefícios eventuais</b> (A.S. ENTREVISTA 6, 2019, grifo nosso).
	Assim, atendimento geral é mais para os <b>mais vulneráveis</b> , só que daí nos grupos que tem lá no CRAS e serviço de convivência acaba entrando também <b>outras famílias</b> porque tem a disponibilidade às vezes, oferta primeiro vaga aos <b>mais necessitados</b> , se eles não vão, aí abre vaga (A.S. ENTREVISTA 7, 2019, grifo nosso).
	<b>Crianças, adolescentes, jovens e o adulto, idoso, o adulto, a família</b> , [...] como um todo, tirando as crianças com menos de cinco anos atendemos tudo (A.S. ENTREVISTA 8, 2019, grifo nosso).
	[...] o que eu acho que é que a assistência social, por eu ser assistente social, eu penso que ela é de total importância na proteção social, que por meio dela são garantidos muitos direitos a <b>população menos favorecida e também as outras</b>

	<p><b>camadas da população</b>, porque nem só de pessoas menos favorecidas é feito a política de assistência social (A.S. ENTREVISTA 9, 2019, grifo nosso).</p>
	<p>Claro né, que se enquadra, que se <b>encontra na situação de vulnerabilidade</b>. [...] lá percebo que a complexidade é muito maior, não sei se lá porque não tem estrutura, é um CRAS para o município todo é o órgão gestor para o município todo, então a <b>demandas que chega lá é diversa</b>, eu não sei, eu ainda não consigo falar, lá a assistência atende esse público, mas deveria atender esse ou atende aquele e não deveria. É muito amplo, chega para nós casos do nível de complexidade mais baixo ao nível de complexidade mais alto no CRAS e lá a nossa maior demanda não é, é claro que a vulnerabilidade relacionada a renda, mas aos vínculos já rompidos, já chega para o CRAS, na realidade não para a proteção social especial, chega para nós proteção social especial para a gente vê o que consegue trabalhar, chega tudo no CRAS, como se o CRAS fosse o para-raios (A.S. ENTREVISTA 10, 2019, grifo nosso).</p>
	<p>Atendem a <b>quem dela necessitam</b>, pois a assistência social, enquanto política integrante da seguridade social, se caracteriza como <b>direitos seletivos</b>, sobre a lógica do SUAS são famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, porém temos muito a avançar sobre essa no que se refere a recursos humanos, equipe que compõe alguns ainda possui uma visão conservadora e poucos profissionais para compor os equipamentos sociais e no investimento financeiro. O município pelo menos o que eu atuo não vê a assistência social como política pública, parece que estamos vivendo ainda a época da caridade (A.S. ENTREVISTA 11, 2019, grifo nosso).</p>
	<p>[..] a demanda é muito maior e os recursos disponíveis são precários, assim, <b>não consegue atender a todos que demandam</b> (A.S. ENTREVISTA 13, 2019, grifo nosso).</p>

**Fonte:** Pesquisa de campo. Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019).

Neste quadro, é possível verificar, a partir de alguns relatos, a focalização em detrimento da universalização; talvez seja por isso, que o público da assistência social, descrito pelas assistentes sociais entrevistadas, é bem diversificado e focalizado em grupos determinados. Segundo Silva (2015), à diversificação do público da assistência social associa-se a reprodução da pobreza e de variadas formas de empobrecimento, vinculadas ao processo de acumulação do capital, em contextos de reprodução contínua de uma superpopulação relativa ou exército industrial de reserva que, reiteradamente, é colocada como excedente à capacidade de absorção do mercado de trabalho.

As legislações e normativas da área da assistência social, quando abordam o seu público, utilizam a expressão alvo: ou seja, apontam para a focalização em grupos específicos, o que caracteriza a residualidade e a seletividade; mas, ao mesmo tempo, afirmam que a política busca ofertar serviços de acesso universal; assim verifica-se aí uma ambiguidade. Faz-se um distanciamento das concepções

fundamentadas por matrizes teóricas explicativas de proteção social que trazem, como uma de suas características, a universalidade, e tem-se a aproximação com a Matriz Residual. Por sua vez, quando pensamos a assistência social, como constituinte de um sistema de proteção social, no caso brasileiro, do nominado tripé da seguridade social, a ideia de sistema – conjunto articulado de políticas –, aproxima a proteção social de concepções caracterizadas pela universalidade, pois como já discutimos anteriormente, apenas uma única política não responde a todas as desproteções de diferentes cidadãos.

Contudo, temos hoje, em nosso país, uma gestão fragmentada das três políticas sociais da seguridade social, que somada à ausência de concepção unitária e gestão articulada, contribuem para distanciar a proteção social do seu sentido e destino universalista, e que não chegam se quer a articular linguagem unitária a respeito das expressões de desproteção social e suas formas de superação (SPOSATI, 2018).

Com apoio de forças econômicas conservadoras, a proteção social brasileira foi, durante os últimos 30 anos, desconectada da orientação universalista e civilizatória e subjugada ao código moral capitalista, condicionando o acesso à proteção social à ação ativa do indivíduo em poupar para enfrentar suas fragilidades. Esse trato reducionista reitera a fábula da cigarra e da formiga em que proteção é resultante da força de trabalho individual, e exclui o processo coletivo de preservação da dignidade humana de todos os cidadãos de uma sociedade. A proteção social foi reduzida à poupança individual, ativada pelo princípio cristão em ganhar o pão com o suor do próprio rosto. Garanti-la com o orçamento público geraria déficit orçamentário, que indicaria uma natureza populista, tuteladora e assistencialista a ser eliminada (SPOSATI, 2018, p. 2316).

As três políticas possuem matrizes de atenção desarticuladas entre si, pois “operam por lógicas próprias, não constroem concepção e articulação unitária da Seguridade Social. A desconexão leva a padrões de atenção interrompidos para garantir certezas sociais, o que acaba por incentivar o trato individual das demandas” (SPOSATI, 2018, p. 2318). Nesse sentido, a universalidade, proposta constitucionalmente, não conseguiu de fato se estruturar. Se isso é verdade, a consequência imediata para a assistência social, no campo da proteção social, é residualidade e a seletividade tanto na arena das atenções quanto do seu público. A proteção social, descrita pelas orientações normativas, embora aponte a direção da

universalidade, não consegue superar essa desarticulação, que é funcional à política neoliberal.

No debate sobre as equipes de trabalho da assistência social, além do assistente social, outros profissionais de ensino superior devem compor a equipe dos serviços, programas e projetos de assistência social. A composição está prevista na NOB-RH/SUAS (BRASIL, 2006) e suas resoluções, que orientam procedimentos para equipes básicas de referência<sup>26</sup>, definindo diretrizes para a qualificação de recursos humanos.

De acordo com as atribuições dos diferentes níveis de gestão do SUAS, definidas na NOB/SUAS, compete a cada uma delas contratar e manter o quadro de pessoal qualificado academicamente e por profissões regulamentadas por Lei, por meio de concurso público e na quantidade necessária à execução da gestão e dos serviços socioassistenciais, conforme a necessidade da população e as condições de gestão de cada ente (BRASIL, 2006).

A assistência social é uma área de prestação de serviços cuja mediação principal é o próprio profissional; assim, o trabalho em equipe é determinante para execução dos serviços socioassistenciais. Na pesquisa realizada para essa tese, todas as assistentes sociais que trabalham nos CRAS, 69,23%, indicaram que a equipe de trabalho é composta por no mínimo 02 (dois) profissionais: assistente social e psicólogo. Dentre as que estão exclusivos no órgão gestor da política, 15,38%, 1 (uma) atua em parceria com o psicólogo e 1 (uma) não conta com equipe nenhuma, sendo que apenas a profissional assistente social e a secretária da pasta compõem a equipe da gestão da política. Também aquelas que compartilham funções entre órgão gestor e proteção social especial, 15,38%, temos o mesmo cenário, 1 (uma) atua em parceria com o psicólogo e 1 (uma) atua sozinha, sem equipe.

Essa discussão merece um especial destaque, quando relacionamos a competências e atribuições privativas. Apesar de afirmamos que o trabalho em equipe seja determinante para execução das ações dos serviços, na assistência social é preciso “[...] clareza no trato das competências e atribuições profissionais e o cultivo

---

<sup>26</sup> Equipes de referência são aquelas constituídas por servidores efetivos, responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários (BRASIL, 2006).

da identidade profissional, como condição de potencializar o trabalho conjunto” (IAMAMOTO, 2012, p. 64).

São as diferenças de especializações que permitem atribuir unidade à equipe, enriquecendo-a e, ao mesmo tempo, preservando aquelas diferenças. Em outros termos, a equipe condensa uma unidade de diversidades. Nesse contexto, o assistente social, mesmo realizando atividades partilhadas com outros profissionais, dispõe de ângulos particulares de observação na interpretação dos mesmos processos sociais e uma competência também distinta para o encaminhamento das ações, que o distingue do médico, do sociólogo, do psicólogo, do pedagogo etc. Cada um desses especialistas, em decorrência de sua formação e das situações com que se defronta na sua história social e profissional, desenvolve sensibilidade e capacitação teórico-metodológica para identificar nexos e relações presentes nas expressões da questão social com as quais trabalham e distintas competências e habilidades para desempenhar as ações propostas. Portanto, o trabalho coletivo não impõe a diluição de competências e atribuições profissionais (IAMAMOTO, 2012, p. 64).

No que se refere à capacitação dos trabalhadores e à educação permanente, 08 (oito) assistentes sociais afirmaram ter participado de capacitações nos últimos 24 (vinte e quatro) meses, sem custos para si. Ressaltamos que das 05 (cinco) profissionais que relataram não ter participado de capacitações, 02 (duas) estão trabalhando nos municípios há apenas 01 (um) mês. A partir das respostas, identificamos que nenhum município possui ações de capacitação sistemática e, quando mencionam a participação em cursos e eventos, referem-se a acontecimentos pontuais, tais como: plano de aprimoramento do SUAS, conferências, capacitação web pelo MDS, pós-graduações custeadas pelo próprio profissional e eventos promovidos pela SEJUF.

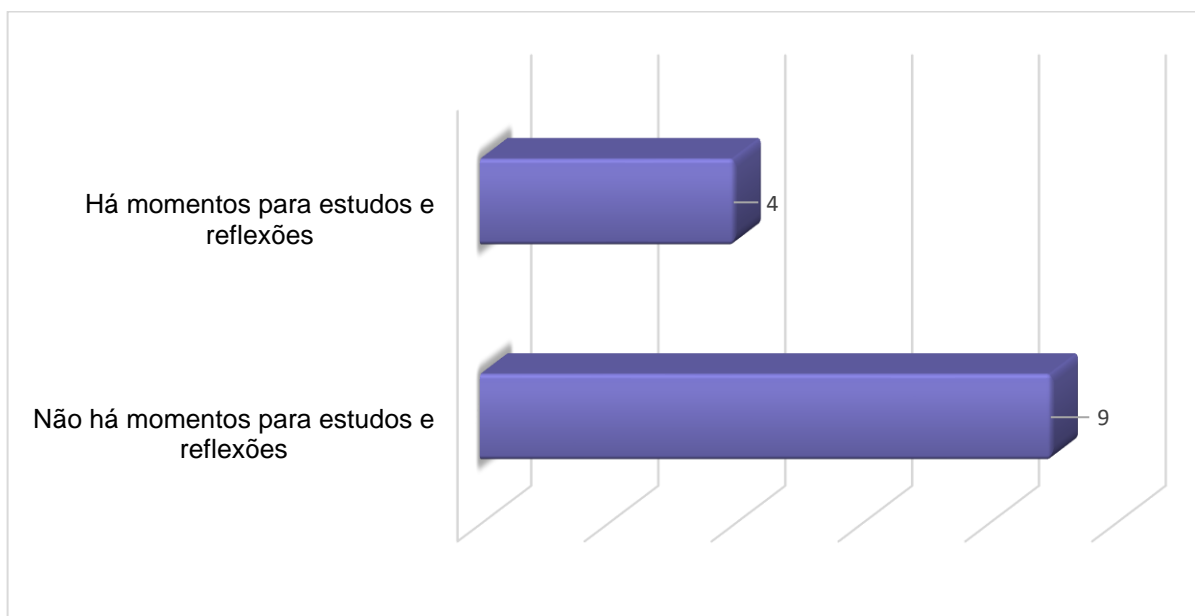
Para NOB-RH/SUAS (BRASIL, 2006), a educação permanente constitui-se pela aquisição permanente de informações pelo trabalhador, por meio de escolarização formal e não formal, e possui, como objetivo, melhorar e ampliar a capacidade do trabalhador, quanto às necessidades individuais, de equipe e da instituição da qual é empregado, bem como quanto às demandas sociais e necessidades dos usuários. Esse processo é fundamental para a formação e qualificação dos profissionais do SUAS e para a operacionalização da política, pois se os profissionais estão qualificados e valorizados, em seu campo de atuação, no âmbito do SUAS, os usuários terão maior qualidade na oferta dos serviços socioassistenciais.

No âmbito da pesquisa, 10 (dez) assistentes sociais disseram que há, por parte das prefeituras municipais, em alguns casos, até regidas por lei, dispensas de trabalho para realização de capacitações a curto prazo; 02 (dois) sujeitos não souberam responder e 01 (um) disse não haver dispensa em hipótese alguma. Quando se discute capacitação profissional a nível de pós-graduação, o quadro se modifica e com exceção dos sujeitos que não souberam responder, todos os demais afirmaram que, para pós-graduação *lato sensu* ou *stricto sensu*, não há dispensa. Neste quesito, podemos afirmar que o SUAS, nos municípios da região pesquisada, não possuem ações para formação permanente de seus trabalhadores.

Tem sido atribuída, ao profissional, a responsabilidade de buscar diversas formas de capacitação. No entanto, a formação do trabalho profissional deveria compor o planejamento da gestão, não somente a formação gerencial; mas, sobretudo, a formação política, na tentativa de ultrapassar a função de mero executor finalístico da política pública de assistência social. A respeito das possibilidades, no cotidiano de trabalho, de momentos dedicados a estudos, constatou-se, como demonstrado pelo gráfico a seguir (gráfico 7), que 69,23%, relativos a mais da metade das entrevistadas, afirmam não haver espaços coletivos de estudo, de reflexão e de debate acerca das concepções que orientam o trabalho profissional.



**Gráfico 7** Disponibilidade de tempo para estudos e reflexões no cotidiano de trabalho, na perspectiva das assistentes sociais da microrregião de Paranaíba - Paraná



**Fonte:** Formulário de Pesquisa. Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019).

A baixa predominância de momentos dedicados a estudos e reflexões no cotidiano de trabalho; a ausência total de capacitações continuadas, de dispensas para cursos de pós-graduação; e a liberação, somente em casos pontuais e específicos, para participação em palestras, cursos e capacitações, revelam a frágil qualificação dos trabalhadores do SUAS na região pesquisada.

A formação continuada deve ser compreendida como importante estratégia a fim de que os profissionais possam superar carências formativas, já indicadas nesta tese, e formular respostas profissionais qualificadas às demandas, cada vez mais complexas no campo das políticas sociais. Entretanto, Fernandes (2007, p. 213) nos faz uma alerta:

Em que pese a importância da formação profissional e a vigilância contínua e crítica junto a mesma, é necessário ter cuidado para não depositarmos nossas crenças de que a legitimação da profissão está somente no equacionamento de políticas de capacitação. Mais do que isso, suscita-se a necessidade de repensar as condições de trabalho dos assistentes sociais, pois políticas de formação de trabalhadores adquirem sentido quando acompanhadas de políticas de qualificação dos espaços sociocupacionais e suas condições.

Para Raichelis (2010, p. 764), deve fazer parte das reivindicações de melhoria das condições de trabalho e da qualidade dos serviços prestados à população, “[...] a luta pela garantia da qualificação e da capacitação continuadas, por espaços coletivos de estudo e de reflexão sobre o trabalho, de debate sobre as concepções que orientam as práticas”.

A questão que se apresenta, no campo da assistência social, acerca do trabalho, segundo Raichelis (2010, p. 764), é: “como responder à ampliação da demanda por políticas sociais sem a existência de servidores públicos em número e qualificação exigidos para a prestação de serviços de qualidade enquanto direitos de cidadania das classes trabalhadoras?” A autora nos aponta que a análise das condições de trabalho e das possibilidades de ampliação e qualificação não pode ser desvinculada da dinâmica macrossocietária, de reforma do Estado brasileiro, que atinge duramente as condições e relações de trabalho nos espaços governamentais, ao mesmo tempo em que

[...] nem pode ser tratada como uma responsabilidade individual do trabalhador, embora seja comum atribuir ao próprio profissional a tarefa de sua qualificação, ampliando a competição entre os próprios trabalhadores que atuam nas diferentes políticas públicas (RAICHELIS, 2010, p. 764).

Quanto a infraestrutura física para a operacionalização do serviço, a pesquisa demonstra que 53,85%, mais da metade dos sujeitos pesquisados, possuem sala compartilhada com outro profissional, na sua maioria com o psicólogo, enquanto 46,15% possuem sala própria. Esse dado do compartilhamento de sala entre profissionais de diferentes áreas não aparece desconectado de um contexto macrossocietário, pois essa é uma realidade de âmbito nacional, que vivencia contradições e características marcantes da política neoliberal e ultraconservadora com o mínimo de investimentos na área social.

Conforme Hora (2015, p. 159), em uma pesquisa sobre a infraestrutura dos equipamentos públicos da assistência social aponta, como grande desafio, a superação de estruturas improvisadas, “[...] é dominante o estigma de uma política ‘pobre’, ofertada a uma população ‘pobre’ e por meio de unidades ‘pobres’”. Talvez seja por isso que o compartilhamento de salas ainda pode ser observado nos equipamentos da política de assistência social.

Embora as condições físico-estruturais não sejam as mais adequadas, com o uso exclusivo de salas para atendimento das demandas específicas de cada profissão, a disponibilidade de equipamentos para abordagens individuais ou coletivas mostrou-se razoável, pois, no geral, as profissionais têm, à disposição, telefone em sala, computador para uso exclusivo, acesso à internet, veículo institucional, conforme se verifica no quadro abaixo:

**Quadro 12** Disponibilidade de equipamentos para realização do trabalho na política de assistência social na perspectiva das assistentes sociais da microrregião de Paranaíba – Paraná

<b>Disponibilidade de equipamentos para realização de abordagem individual ou coletiva</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Telefone na sala	11	02
Computador próprio	13	0
Acesso à internet	13	0
Veículo com motorista	0	13
Veículo sem motorista	13	0

**Fonte:** Formulário de Pesquisa. Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019).

O quadro demonstra que, via de regra, as assistentes sociais pesquisadas têm, de forma geral, disponibilidade de insumos materiais fundamentais para auxiliar na objetivação das ações que realizam, disponibilidade que pode ser determinante para impor, ou não, limites e possibilidades na realização do trabalho, pois “[...] parte dos meios ou recursos materiais, financeiros e organizacionais necessários ao exercício desse trabalho são fornecidos pelas entidades empregadoras” e não pelos profissionais, que se colocam nessa relação apenas como vendedores de força de trabalho (IAMAMOTO 2007, p. 63).

Dos dados identificados chamam a atenção alguns aspectos relativos às disponibilidades de telefone na sala, de computador com acesso à internet e de carro sem motorista, que passam a ser comentados.

A disponibilidade de telefone em sala não é possuída por 15,38% das assistentes sociais. Mesmo sendo um percentual, relativamente, baixo daqueles que não possuem acesso direto ao telefone na sala em que trabalha, esse dado é preocupante, pois revela que as conversas telefônicas dos profissionais precisam ser

feitas em outros ambientes, nos quais podem ser presenciadas ou ouvidas por terceiros, o que restringe o sigilo e a autonomia profissional;

Ter computador próprio com acesso à internet, conforme relatado por 100% dos sujeitos da pesquisa é um dado animador levando-se em consideração que Silva (2003) destaca que esses equipamentos se apresentam como ferramentas, surgidas para auxílio das ações da política. O acesso à tecnologia é imperativo para manutenção atualizada de banco de dados da população usuária do serviço, para utilização de *softwares* que cruzam dados de atendimento com indicadores sociais, facilitadores e otimizadores do processo de gestão dos serviços socioassistenciais; bem como, abre caminhos para participação democrática e garantia de direitos. Ressalva-se, no entanto, que, embora a incorporação das tecnologias de informação seja imprescindível, ela também tem resultado para um excessivo controle do trabalho por parte das instituições empregadoras, além de cobranças e exigências de produtividade, acarretamento de tarefas, entre outros. Este processo de acesso à tecnologia emergiu-se, no âmbito público, concomitantemente com a incorporação da cultura do gerencialismo advindo da esfera privada e se não refletido e realizado pela lógica da produtividade e da eficiência, pode levar a um exercício profissional mecanicista e pontual.

A disponibilidade de veículo, identificada em 100% dos municípios, para a realização do trabalho profissional deve ser considerada como um avanço, pois vem ao encontro da proposta da PNAS (BRASIL, 2004) de desenvolvimento dos serviços socioassistenciais nos mais diversos territórios. Por outro lado, a ausência de motorista retrata a prevalência de acúmulos de funções, conforme se evidencia na amostra da pesquisa. Esse dado não está deslocado do movimento da sociedade, marcada por características neoliberais, em que uma de suas faces é a redução, inclusive, de recursos humanos. A prevalência de acúmulos de funções identificada, relaciona-se ao contexto de não substituição de diversas vagas no âmbito de postos de trabalhos no Estado, que desde a “década de 1990 cerca de 550 mil postos de trabalho que pertenciam ao setor produtivo estatal foram destruídos por força da profunda mudança no papel do Estado no Brasil” (POCHAMAM, 2006 *apud* NERY, 2009, p. 58).

Para a realização do trabalho os assistentes sociais acionam um arsenal de conhecimentos que contribui para a viabilização da inserção da profissão em diversas formas de enfrentamento das expressões da questão social. As demandas

sociais apresentadas, exigem iniciativas de intervenção social, das quais participam os assistentes sociais e elaboram respostas profissionais. Estas respostas precisam estar embasadas no conhecimento teórico-metodológico e na vivência cultural e política, vivência essa que enseja elementos éticos e é apoiada nos conhecimentos adquiridos.

Após indagarmos acerca dos materiais que compõem o universo cultural de conhecimento do assistente social e que são usualmente utilizados para respaldar e dar respostas profissionais às demandas, listamos os mais utilizados na respostas dos sujeitos da pesquisa, como demonstrado pelo quadro 13.

**Quadro 13** Materiais usualmente consultados pelas assistentes sociais da microrregião de Paranavaí - Paraná para fundamentação do trabalho profissional na assistência social

<b>Materiais usualmente consultados pelas assistentes sociais para embasar o trabalho profissional</b>	<b>Quantidade de vezes citados</b>
Manuais, cartilhas e orientações da política	13
Legislações sociais	12
Legislações da profissão	12
Conteúdos teóricos da graduação	5
Materiais de capacitações	3

**Fonte:** Formulário de Pesquisa. Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019).

Em primeiro lugar, encontram-se os manuais, cartilhas e orientações da política, em segundo as legislações sociais empatada com as legislações da profissão, em quarto, com uma diferença significativa do terceiro, conteúdos teóricos da graduação e por último, materiais provenientes das capacitações que participa.

Percebe-se a preferência pelos manuais e cartilhas organizados pela política nacional de assistência social e leitura e estudo de materiais com diretrizes práticas como os parâmetros para atuação no SUAS (CFESS, 2011). Tal fato relaciona-se, possivelmente a um dos problemas ocorrentes no universo do Serviço Social: a dificuldade de associar a teoria aprendida durante a formação à realização do exercício profissional. Muitas vezes, o conhecimento adquirido ao longo do processo formativo é deixado de lado e as ações passam a ser norteadas apenas e simplesmente pelas experiências vivenciadas no cotidiano profissional ou pela

reprodução automática e programática de manuais, cartilhas, parâmetros e orientações técnicas da política ou das instituições empregadoras.

Novamente, vale reiterar a ideia de que esse processo não deve ser enxergado simplesmente como responsabilidade individual do trabalhador, embora seja comum esse tipo de olhar sobre o profissional. A relação precisa ser macrossocietária, entendendo que o trabalho, nos moldes da repetição, do fazer automático e acrítico, é funcional ao modo de produção vigente e para a continuidade dos seus processos de produção e acumulação, ao passo que potencializa a alienação, a reificação das relações sociais e a manutenção das bases da política social estatal que, no caso da assistência social brasileira, defende um padrão de proteção social focalizado nos mais necessitados, comprometido com o mínimo e que permite, segundo eles, que os beneficiários possam reerguer-se com suas próprias forças. A oferta de serviços e benefícios, focalizados nos mais pobres entre os pobres, esvazia o status de direito e condiciona os beneficiários à adesão obrigatória a contratos governamentais que preveem a oferta de compensações e contrapartidas.

A hipótese que balizou nossos estudos é a de que não existe uma única matriz teórica que fundamenta a concepção de proteção social entre os assistentes sociais, trabalhadores da política de assistência social e que estas, a partir de seus fundamentos, relacionam-se diretamente à formação profissional em Serviço Social, à formação continuada e às condições e relações nas quais se inserem os trabalhadores na política de assistência social em tempos de crise do capital e contrarreforma do Estado. A discussão que realizamos, nas seções iniciais deste capítulo, apresentam essa correlação entre a formação profissional e continuada, as condições de trabalho do assistente social e as concepções de proteção social dos assistentes sociais da região pesquisada. Os dados da pesquisa de campo, derivados do formulário de pesquisa e entrevistas, subsidiados pelas referências bibliográficas, corroboram a nossa hipótese, quando sinalizamos que é pela formação inicial e continuada e pela inserção profissional no mundo do trabalho que molda-se a direção teórica da concepção de proteção social dos assistentes sociais.

#### **4.4 Concepções de proteção social dos assistentes sociais, trabalhadores do SUAS da microrregião de Paranaíba - Paraná: que proteção social estamos falando?**

Nesta última parte, as discussões realizadas utilizam, como parâmetro, as características básicas das principais matrizes teóricas e ideológicas de proteção social, apresentadas no Capítulo 2 e definidas como unidades analíticas para este estudo. Com base nas respostas dos sujeitos às questões, previamente definidas para cada unidade analítica, procuramos problematizar a indagação movente desta tese: que proteção social estamos (assistentes sociais) falando na assistência social?

Importante registrar que não tivemos a pretensão de confrontar matrizes e correntes teóricas com as respostas dos sujeitos, de modo a validar ou não teoricamente as concepções de proteção social dos assistentes sociais. Tampouco, foi nossa intenção definir e apresentar uma concepção estanque em relação ao entendimento de proteção social dos assistentes sociais, pois, desde o início desta tese, defendemos que a manifestação da concepção de proteção social apresenta particularidades para cada sujeito pesquisado. Tais particularidades como discutido nas seções anteriores, relacionam-se, dentre outros quesitos, à formação (graduação), à qualificação e à inserção profissional do assistente social nos espaços sócio-ocupacionais.

Nosso escopo foi aproximar as características básicas que representam as principais matrizes e correntes teóricas àquelas apresentadas nos relatos dessa pesquisa o que possibilitou apontar as tendências de proteção social que prevalecem dentre os assistentes sociais, trabalhadores da política de assistência social da microrregião de Paranaíba - Paraná. Esta tendência regionalizada pode não ser válida para outras localidades geográficas, dadas as especificidades, aqui já registradas, que envolvem suas construções, mas podem contribuir para o debate de outros estudos e pesquisas.

Mesmo não almejada, a realização de um estudo comparativo entre as respostas das profissionais sujeitos desta pesquisa – dado que foge à nossa finalidade – tivemos respostas comuns que nos permitiram agregá-las, dentro da dialeticidade do objeto e do objetivo delineado. A perspectiva de unificar como as assistentes sociais, trabalhadoras da assistência social, objetivamente, compreendem e definem a proteção social, foi essencial para identificar tendências.

Partindo do objetivo central desta tese, perquiriu-se junto às assistentes sociais, suas definições e entendimentos de proteção social, proporcionando-nos, já durante o processo das entrevistas, reflexões sobre o tema e, posteriormente, a identificação de características que as determinam.

As indagações, elaboradas especificamente no contexto das unidades de análise, se alicerçaram no pressuposto de que a proteção social não se restringe a uma única política social. Vários esforços foram empreendidos durante as entrevistas, de modo a demonstrar às assistentes sociais, quando nossas indagações se referiam à proteção social de assistência social e quando não se limitava a ela. Entretanto, por ser o campo de exercício profissional das assistentes sociais pesquisadas, as expressões da proteção social na assistência social sempre reapareciam. No processo de análise, objetivada pelas unidades previamente estabelecidas, procuramos abstrair dos depoimentos as compreensões de proteção social que permitissem a discussão da proteção social não restrita à assistência social.

Como vimos anteriormente no Capítulo 2, as características: abrangência (tipo) de proteção social - mínima, focalizada ou universal; principais instâncias envolvidas na oferta de proteção social - Estado, mercado e instâncias privadas não mercantis; e status de proteção social - direito ou mérito, representam atributos das diferentes matrizes e respectivas correntes teóricas e ideológicas que explicam a proteção social.

Essas três matrizes exibem disparidades entre suas abordagens (correntes); entretanto, balizada pelos estudos de Pereira (2013), entendemos ser possível sintetizar particularidades que resumem pontos de vista teóricos e práticos específicos das matrizes e, desta maneira, distinguir entendimentos diferenciados de proteção social entre elas, com base nas características que as definem. Quando este recurso não foi possível em um dado aspecto, devido à grande dessemelhança entre as correntes de uma determinada matriz, procuramos identificá-las.

O quadro abaixo, de modo resumido, ilustra, do ponto de vista teórico das três matrizes, como cada uma determina a proteção social, e apresenta especificamente, nesse momento da discussão, a abrangência (tipo de proteção social).



**Quadro 14** Unidade analítica: tipo de proteção social

<b>Tipo de proteção social</b>			
<b>Matriz Residual</b>	<b>Funcionalismo</b>	<b>Teoria da convergência</b>	<b>Nova Direita</b>
	Mínima e Residual	Mínima e Residual	Mínima e Residual
<b>Matriz Social-democrata</b>	<b>Teoria da Cidadania</b>	<b>Via Média</b>	<b>Administração Social</b>
	Proteção Social ampla. Pode ser universal ou focalizada	Proteção Social ampla. Pode ser universal ou focalizada	Proteção Social ampla. Pode ser universal ou focalizada
<b>Matriz Socialista</b>	<b>Socialismo Democrático</b>		<b>Teoria e Ideologia marxista</b>
	Proteção Social universal		Proteção Social universal

**Fonte:** Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019), baseada em Pereira (2013).

Na síntese apresentada pelo quadro 14, é possível verificar que a Matriz Residual defende um tipo ou abrangência de proteção social que seja mínimo e que garanta, por meio de ações residuais, a coesão, a ordem e a harmonia social indispensáveis para o bom funcionamento da sociedade capitalista. A Matriz Social-democrata, com uma perspectiva integradora, admite a universalidade que, embora ainda não seja inteiramente bem aceita pelos seus adeptos, já é entendida como mecanismo que garante a ordem e a harmonia social; portanto, as ações de proteção social, nessa perspectiva, desta podem ser universais (desde que garantam a harmonia necessária à sociedade capitalista) ou focalizadas. Já a Matriz Socialista apresenta a defesa da proteção social que seja universal e ambas as correntes que a compõem reconhecem a proteção social plena (PEREIRA, 2013).

De modo a compreender como os assistentes sociais do campo empírico da pesquisa reconhecem a proteção social, a partir da sua abrangência, levantamos a seguinte indagação: Como a proteção social deve ser organizada na sociedade? Deve atender a todos? Atender uma parcela da população? Ser focalizada em determinados grupos? As respostas a esses questionamentos foram reunidas em dois grupos: a) as que defendem-na pela perspectiva da universalidade e b) as que apontam a focalização como característica que a representa. Essa ação permitiu-nos a aproximação com as características sintetizadas no quadro 14.

Para o primeiro grupo, tendencialmente afinado à Matriz Social-

democrata, que admite a universalidade (embora com restrições), ou com Matriz Socialista que reconhece a proteção social como plena e universal, temos os relatos abaixo que exemplicam essa aproximação:

*Eu acredito que como uma política **universal**, porque a população o senso comum as vezes quando se usa a palavra proteção acredita-se que só o pobre, o negro, o incapaz necessita de proteção, quando na realidade não, na realidade todos os indivíduos por sua vez no decorrer de sua vida necessitam de algum tipo de proteção (A.S. ENTREVISTA 10, 2019, grifo nosso).*

*Na minha opinião **não deveria ser focalizada**. São os impostos que a população paga então deveria ser voltado para todos e não ser restrito possível. Deveria ser para todos [...] (A.S. ENTREVISTA 2, 2019, grifo nosso).*

*Acho que é de forma **universal**, porque eu atendo um público que não é da assistência também. Por exemplo aquela senhora que estava com as gêmeas, elas não são público da assistência, não é uma família vulnerável, não é uma família fragilizada, mas ela recorre ao CRAS quando ela precisa de algum tipo de encaminhamento, por exemplo que ela vem fazer foi do INSS. Então seja eu estou intermediando um acesso ao direito dela, mais que ela sozinha em si não consegue fazer (A.S. ENTREVISTA 4, 2019, grifo nosso).*

*Deve ser organizada a partir do Estado, o Estado deve se responsabilizar pela gestão e execução, atendendo a todos de forma **ampla e plena**. Onde as medidas protetivas **devem ser estendidas a toda sociedade**. Defendo um Estado que garanta a proteção social de caráter **universal, redistributiva, pública, com direitos amplos fundados na cidadania**. Infelizmente o cenário atual é marcado por fortes disputas de recursos e poder, constituindo uma arena de conflitos, onde as reformas neoliberais e a nova forma de gerir a política brasileira vai de contramão, destruindo o pouco do sistema de proteção social conquistado ao longo da nossa história de proteção (A.S. ENTREVISTA 11, 2019, grifo nosso).*

A última transcrição da A.S entrevista 11, representa, de modo mais emblemático, a sintonia da concepção de proteção social da assistente social com o tipo defendido pela Matriz Socialista. Os demais relatos, dado a forma como as entrevistas manifestaram oralmente, não nos apresentaram elementos que possibilitassem afimar maior proximidade à Matriz Social-democrata ou à Socialista. O que podemos afirmar é que todas as entrevistadas desse grupo definem a universalidade como atributo da sua concepção de proteção social e, portanto, fogem

de semelhanças à Matriz Residual.

Dentre as que defendem a universalidade como expressão da proteção social e tendencialmente trazem a política de assistência social para o debate, nos chama a atenção que a concretização da proteção social, no âmbito da assistência social, é marcada pela contradição: universalidade *versus* assistência social. Esse debate, já realizado na seção anterior, “O trabalho do assistente social no SUAS: expressões do trabalho na microrregião de Paranavaí - Paraná e as concepções de proteção social”, reaparece quando a proposta é discutir a proteção social não limitada à assistência social.

*Na minha opinião **não deveria ser focalizada**. São os impostos que a população paga então deveria ser voltado para todos e não ser restrito possível. **Deveria ser para todos**. Na assistência social a gente restringe porque o nosso recurso é restrito, temos **recorte de renda**, mais a saúde não tem recorte de renda, a Educação não tem recorte de renda, só a gente ficou ali com recorte de renda porque não dá conta de atender todo mundo, mais no meu entendimento não deveria ser restrita, deveria ser para todos (A.S. ENTREVISTA 2, 2019, grifo nosso).*

Importante destacar que, nesse depoimento, a assistente utiliza a expressão “*não deveria ser focalizada*” o que atesta seu entendimento da questão. No entanto, ao dizer “*não deveria*” revela que na realidade institucional, ou seja, no seu cotidiano de trabalho, na política de assistência social, a ação que se coloca em prática é o da focalização.

Os elementos presentes no relato, corroboram os estudos de Draibe (1993) que nos apresenta que a Constituição Federal de 1988, ao integrar as políticas de saúde, previdência e assistência social, direciona ao Estado a primazia de responsabilidade na estruturação do sistema de proteção social, com base em princípios universalistas; mas a tentativa de sua consolidação, em um contexto marcado pela ampla desigualdade social que tipifica a formação social brasileira, imprime as políticas sociais, na busca pela garantia da igualdade, caráter compensatório e focalista que se distancia das concepções universalistas e equânimes de direitos sociais relativos a toda a cidadania.

Para o segundo grupo, a proteção social deve ser focalizada em determinados grupos, reforçando a ideia da seletividade que, muitas vezes, pode estar também atrelada à questão do mérito. As políticas e ações, inspiradas nesse modelo,

de acordo com Esping-Andersen (1991), se caracterizam por sua abertura ao mercado e utilização de testes de meios para eleger beneficiários segundo critérios de seletividade e de mérito. Possuem baixa abrangência de cobertura e de benefícios, dados os limites a elas impostos para a intervenção estatal.

*Eu acho que a proteção social **tem que ser do jeito que é hoje**, focalizado nas **famílias mais vulneráveis**, acho que nem tem como ela ser estendida para todos, ser um direito universal. Na assistência social, por exemplo, não é nossa intenção a gente acompanhar a família por muito tempo, a gente quer que a família crie sua autonomia, que ela consiga seguir o caminho dela da melhor forma possível (A.S. ENTREVISTA 1, 2019, grifo nosso).*

*Acredito que a proteção social **deveria atender a todos em suas demandas específicas**, dado a caracterização da singularidade dos sujeitos que só parte constituinte do processo socio-histórico-cultural A.S. ENTREVISTA 13, 2019, grifo nosso).*

*Tudo tem critério, tudo tem que ter critério e dá para **atender a todos**. Na assistência, por exemplo, **a proteção tem que garantir a todos**, mas. (A.S. ENTREVISTA 7, 2019, grifo nosso).*

É por essa ótica, afeiçoada à característica da focalização, que parte das assistentes sociais entrevistadas da microrregião de Paranavaí - Paraná concebem seu entendimento de proteção social. Essa noção relaciona-se ao que Draibe (1993), nos traz em seus estudos, de que, em uma sociedade tão desigual como a nossa, as políticas sociais são concebidas, dada a profunda desigualdade social do país, com caráter cada vez mais compensatório, o que acentua a concepção seletiva e focalizada, dirigida privilegiadamente aos grupos mais carentes em detrimento da universalidade. Caminhamos “[...] em direção à concepção de ‘dar mais a quem tem menos’, ao invés de ‘dar cada vez mais tudo a todos’” e assim a ação do Estado tende a discriminar positivamente os mais necessitados (DRAIBE, 1993, p. 06). Se entendemos que esse é o sentido dado às políticas sociais brasileiras, seus atores, gestores e executadores tendem a reproduzi-lo no âmbito de suas concepções e de seu trabalho.

De acordo com Draibe (1993), esta não é, obviamente, a forma Residual/Liberal de organizar a intervenção social do Estado, mas, sem nenhuma dúvida, tende a se afastar das concepções universalistas e equânimes de direitos sociais relativos a toda a cidadania, entendendo que tais direitos sociais são captados

privilegiadamente apenas por categorias com voz, organização e força.

Apesar de a proposta de se discutir proteção social se dar-se a partir de um conceito mais amplo, as reflexões desses sujeitos da pesquisa possuem certa inclinação para a proteção social de assistência social. Talvez seja, por isso, que a noção de focalização nos depoimentos assemelham-se àquelas apontadas na abordagem específica de proteção social na assistência social, discutida na seção anterior deste capítulo e que se aproximam das Matrizes Residual e Social-democrata. Esta última, mesmo admitindo a universalidade, possui, dentre as correntes que a compõem discordâncias quanto ao tipo, nível, cobertura das provisões, natureza da regulação estatal, das espécies de benefícios e dos serviços socialmente disponibilizados. Uma das discussões no interior dessa matriz relaciona-se à registrada anteriormente no Capítulo 2 desta tese, discutida com base no conhecimento construído por Sônia Draibe.

Segundo Pereira (2013, p. 165), é comum a todo e qualquer coletivo social ter divergências internas que o ramifica, mas, de modo geral, os “[...] partidários da social-democracia valorizam o consenso como a mais eficaz forma de solução de conflitos; e dão ao consenso crédito especial pelo desenvolvimento do Estado de Bem-Estar no último século”; por isso, a proteção social, para eles, pode ser tanto universal quanto focalizada, o que importa é a garantia do consenso.

Outra característica importante para a aproximação dos relatos das assistentes sociais às principais matrizes teóricas foi a identificação das principais instâncias envolvidas na oferta de proteção social. Com base nos estudos do Capítulo 2, estas podem ser resumidas:

**Quadro 15** Unidade analítica: principais instâncias envolvidas na oferta de proteção social

<b>Principais instâncias envolvidas na oferta de proteção social</b>			
	<b>Funcionalismo</b>	<b>Teoria da convergência</b>	<b>Nova Direita</b>
<b>Matriz Residual</b>	Estado e Mercado	Estado e Mercado	Mercado e outras instâncias privadas não mercantis (família, ONG's)
	<b>Teoria da Cidadania</b>	<b>Via Média</b>	<b>Administração Social</b>

<b>Matriz Social-democrata</b>	Estado	Pluralismo de Bem-Estar (Estado, mercado e outras instâncias privadas não mercantis)	Estado
<b>Matriz Socialista</b>	<b>Socialismo Democrático</b>		<b>Teoria e Ideologia marxista</b>
	Estado		Estado

**Fonte:** Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019), baseada em Pereira (2013).

A análise do quadro construído nos permite afirmar que, com exceção da corrente teórica Nova Direita, pertencente a Matriz Residual, o Estado é instância sempre presente e envolvida na oferta da proteção social. A Nova Direita, neoliberal e neoconservadora, é hostil à intervenção do Estado na esfera da proteção social. Paradoxalmente, admite que a interferência estatal sempre foi e continuará sendo indispensável ao modelo econômico capitalista, mas a repele, pois as ações gerenciadas pelo mercado sempre serão mais eficientes do que as estatais.

[...] os métodos burocráticos e administrativos estatais são ineficientes, se comparados à lógica do mercado; o protagonismo do Estado na proteção social é moralmente censurável, tanto no que diz respeito ao provedor quanto ao receptor de benefícios e serviços sociais; o Estado nega ao consumidor dos serviços de bem-estar qualquer possibilidade de escolha; e, a despeito de o Estado empregar enormes recursos nas suas ações sociais, ele é perdulário: falha tanto no intento de combater a pobreza, quanto de erradicar oportunidades desiguais (PEREIRA, 2013, p. 102).

As demais correntes, como expresso no quadro 15, partilham da tese de que o Estado é uma das instâncias ou única instância envolvida na oferta de proteção social. Tanto é que, ao longo desta tese, apontamos que a proteção social capitalista surgiu como consequência do agravamento das expressões da questão social e da insuficiência dos mecanismos de proteção perante a insegurança social, fruto das novas formas de exploração do trabalho. A mobilização do operariado pressiona o Estado por melhores condições de vida e de trabalho e, especificamente, na fase monopolista, as funções políticas do Estado são articuladas com as funções econômicas. O Estado passa a ser responsável pela intervenção nas expressões da questão social, como estratégia de consenso social voltado à reprodução da ordem (PAULO NETTO, 2003). Contudo, a presença do Estado na oferta de proteção social

pode apresentar maior ou menor intensidade, devido a várias circunstâncias que condicionam o seu surgimento nos diferentes estados nacionais.

Na nossa pesquisa de campo, procuramos identificar, na perspectiva do assistente social, as esferas envolvidas na oferta da proteção social; a possibilidade do compartilhamento da gestão e da provisão social; e a existência, ou não, de agente principal pela responsabilidade com a proteção social. Citamos, como exemplos, o Estado, o mercado e as instâncias privadas não mercantis (família, as associações de vizinhos, as ONG's, entre outras).

A partir dos extratos das entrevistas, agrupamos os depoimentos dos sujeitos por similaridades. Verificamos que a maioria das assistentes sociais demonstraram concordância com o compartilhamento da gestão e da provisão social de proteção social, embora houvesse discordância entre elas quanto à indicação do agente principal, responsável pela proteção social.

***Acho que todos** deveriam trabalhar em conjunto, aqui no município mesmo o terceiro setor ele quase não atua, é mais o município e algumas organizações da sociedade civil. Hoje a gente tem a implementação de 02 instituições que vão ajudar em uma demanda que o Estado não estaria dando conta de atender. Defendo um trabalho conjunto, em rede (A.S. ENTREVISTA 1, 2019, grifo nosso).*

*Acho que **se trabalhar em conjunto, não**. Acho que todos tem que ter sua função (A.S. ENTREVISTA 1, 2019, grifo nosso).*

O relato acima demonstra defesa do compartilhamento da gestão e da provisão social de proteção social entre Estado, mercado, instâncias privadas não mercantis, mas sem indicar primazia na responsabilidade a nenhum dos entes envolvidos, pois todos devem ter o mesmo papel. Segundo uma das entrevistadas, se a relação Estado/sociedade/mercado, atributo que define um *mix* público/privado, pode “ajudar em uma demanda que o Estado não estaria dando conta de atender” não há necessidade de fixar quem tem a maior responsabilidade, pois “*todos tem que ter sua função*” (A.S. ENTREVISTA, 1, 2019).

O pluralismo de bem-estar, também chamado de bem-estar misto ou *welfare mix*, parte do pressuposto de que o atendimento às demandas sociais deve ser compartilhado entre as três esferas: Estado, sociedade civil e mercado. O Estado não mais se coloca como o principal responsável pela proteção social, havendo uma distribuição entre os setores não-governamentais. O paradigma predominante na

lógica do *welfare mix* é o neoliberal, pelo qual a “conotação positiva à participação pode estar encobrindo a tendência privatizante” (STEIN, 2009, p. 161). Essa compreensão se apresenta como característica balizante da corrente da Nova Direita da Matriz Residual, como também da Ideologia da Via Média da Social-democracia. Essa última, apresenta maior proximidade com as reflexões da assistente social, ora apresentadas, pois

[...] a Via Média advoga em favor do *welfare mix* ou do pluralismo de bem-estar, apoiando iniciativas voluntárias (*voluntary welfare*) e privadas (*private welfare*) de provisão e de proteção social. Contudo, ao contrário da Nova Direita que defende uma variedade de fontes na oferta de bem-estar, por repelir a interferência estatal e a centralidade do Estado nestas ações, os adeptos da Via Média o fazem pela convicção de que esta é a mais eficaz forma de proteger os cidadãos. Além disso, segundo eles, a parceria entre diferentes esferas estimula o desenvolvimento de uma ‘boa sociedade’, responsável e comprometida com o bem-estar geral e consciente da incapacidade estatal de atender à diversidade das necessidades humanas. Em linhas gerais, de acordo com George e Wilding (1994), um dos propósitos da Via Média é a oferta de bem-estar social menos ‘estatizada’ e mais plural, promovida e sustentada pela atividade governamental, mas não reduzida e centralizada nela (PEREIRA, 2013, p. 181).

Dentre as que defendem o compartilhamento das ações, temos as que justificam a partir da escassez de recursos estatais. Esse discurso afina-se ao da defesa da privatização da coisa pública, que prega: a ausência de recursos financeiros reduz a qualidade do serviço que, por sua vez, se torna “ruim”; assim, a sua concessão à iniciativa privada é solução para melhoria da qualidade. Essa perspectiva é bem próxima a defendida pelos adeptos da Matriz Residual e da Ideologia da Via Média da Social-democracia.

*Acredito que **as 3 instâncias**. Primeiro porque só **Estado não tem arrecadação suficiente** as vezes. [...] A iniciativa privada acaba ajudando em tudo, em relação a desenvolver projetos. Hoje em dia os bancos estão muito presentes em desenvolver projetos assim como por exemplo com a APAE. Eu sei que o SINCREDI tem um projeto muito interessante que desenvolve dentro das escolas e dentro da APAE (A.S. ENTREVISTA 9, 2019, grifo nosso).*

*Olha, o **Estado não dá conta dessa demanda sozinho**. A gente vê que nós trabalhamos na esfera municipal é tudo muito precário, não dá conta mesmo, a questão de dividir com outras denominações, isso já vem acontecendo a gente vê que, muitas vezes as comunidades se*



*organizam e vão lá e fazem uma casa, os clubes de serviços igual ao Lions, recentemente vi em Paranavaí o Lions fez uma casa para um moradores, ai eles tiraram fotos, resolvendo uma situação, então assim, isso não acontece só lá, acontece aqui. **O Estado não dá conta, é um conjunto, eu defendo esse conjunto.** Porque se a agente não defender daqui a pouco vem uma Lei e diz assim: Isso é só atribuição do Estado e se você fizer isso daqui você vai responder por isso, deixa ele ficar do jeito que está aí que não é seu problema e nós sabemos que se defender que só o Estado tome conta, ele não vai dar conta e outros ficam de mãos atadas e não pode. Então penso que a comunidade deve ser livre para auxiliar, para **compartilhar a proteção social** (A.S. ENTREVISTA 5, 2019, grifo nosso).*

Ainda, dentre as que partilham da noção de pluralismo de ações, temos argumentações que explicam pela lógica da redução da demanda de proteção social. Vejamos:

*Eu acredito que ela **pode ser compartilhada**, porque se essa ação partisse de todos os âmbitos facilitaria muito mais e **talvez diminuiria a demanda**, porque não está na constituição federal, nossa lei maior, dever da família, da sociedade. Dever de todos. Se a gente dá ao Estado este dever talvez há uma falha em outro âmbito. **Na realidade o dever é de todos** (A.S. ENTREVISTA 10, 2019, grifo nosso).*

*Eu acho na verdade que a população tem essa visão de responsabilidade do **Estado** e também o documento mostra essa proteção para a gente, como responsabilidade do Estado, mas eu acho que **teria que ser um pouco mais**, se existisse um pouco mais, **a gente não estaria dessa forma com tanta demanda.** [...] **se trabalhassem todos iguais** igualmente ali, eu acho que conseguiria fazer um diferenciamento (A.S. ENTREVISTA 8, 2019, grifo nosso).*

Essa forma de compreensão assemelha-se àquelas que justificam a divisão de responsabilidades da proteção social pela ausência de recursos financeiros estatais. Contudo, dentre elas verificamos divergências quanto à indicação da primazia da responsabilidade: para a maioria, compete ao Estado, mas há quem indique também para a sociedade civil. Analisamos, inicialmente, como se expressam as que apontam o Estado:

*[...] papel principal sim, mas não único e exclusivo. **Deveria ser do Estado, do Estado. É função do Estado estabelecer**, mas não única e exclusivamente (A.S. ENTREVISTA 10, 2019, grifo nosso).*

*Sim pode existir o compartilhamento da gestão e da provisão social de proteção social entre os entes mencionados acima, **com ênfase no Estado** (A.S. ENTREVISTA 12, 2019, grifo nosso).*

*Eu acho que teria, assim, eu acho importantes todos, mas o **Estado** tem que ter um **papel diferenciado**, pois a gente paga os nossos impostos para ter esses retornos. Eu acredito que o **Estado tem um papel importantíssimo**. Teria um peso importantíssimo. Porque assim, se o Estado tomasse o papel ali e tivesse a parceria do mercado ou de outras instituições, eu acho que o sucesso é garantido (A.S. ENTREVISTA 3, 2019).*

*No **Estado!** (A.S. ENTREVISTA 5, 2019, grifo nosso).*

*Acho que a maior **responsabilidade parte do Estado** sim, na minha visão. [...] eu penso em um cunho político, se tem uma instância responsável, aqui na minha cabeça, se tem uma instância responsável, ela que tem a primazia de gerir tudo isso, seria ele (A.S. ENTREVISTA 9, 2019, grifo nosso).*

Ao correlacionarmos a defesa do pluralismo de instâncias à indicação do Estado como agente precípua, podemos apontar a prevalência dos postulados da Matriz Social-democrata à Residual. A Social-democracia, tal qual se configura nos dias atuais, aceita a prevalência do modo de produção capitalista e do *mix* público/privado e propõem-se a atuar apenas sobre as falhas deste sistema, por meio da provisão de proteção social estatal garantida (PEREIRA, 2013).

A defesa da sociedade civil como instância principal de provisão de proteção social, é retratada da seguinte maneira:

*Acho que maior, acho que uma **responsabilidade maior é da sociedade civil**, mais que do município, eu acho (A.S. ENTREVISTA 8, 2019, grifo nosso).*

Esse depoimento expressa contundentemente os postulados da Matriz Residual, que defende um padrão de proteção social deslocado do status de direito. A defesa de um *welfare mix* associado à responsabilização da sociedade civil como instância primária na oferta de proteção social, vai ao encontro da relutância à oferta de proteção social de governos, legisladores, gestores e executores de políticas públicas dos países onde a Matriz Residual se processa.

[...] as correntes componentes da Matriz Residual conquistam cada vez mais espaço e defensores, até mesmo entre os oprimidos pelos grilhões socioeconômicos sustentados e validados pelo ideário dessa Matriz. A legitimidade ampliada concedida ao Funcionalismo e à Nova Direita só pôde ser conquistada pelo uso generalizado da manipulação, da mistificação, do logro, do fetiche, que distorcem a realidade capitalista, ocultam sua essência, mascaram seu modus operandi e transformam, na aparência, crimes, brutalidades e explorações em banalidade (PEREIRA, 2013, p. 78).

Enfim, sobre as instâncias que devem estar envolvidas na oferta da proteção social, agrupamos as compreensões das assistentes sociais que designam apenas ao Estado essa função. Ao contrário das assistentes sociais anteriores, estas são contrárias à perspectiva do pluralismo de bem-estar, que direciona o atendimento às demandas sociais, compartilhado entre as três esferas: Estado, sociedade civil e mercado. Este tipo de entendimento expressa a mesma direção preconizada pela formação profissional do Serviço Social, balizada pela teoria social crítica, cuja concepção de proteção social, defendida, é pública, direito de todos, dever do Estado (até que não se estabeleça uma nova ordem mundial), comprometida com a satisfação de necessidades humanas, com à equidade e com a resolução (ou, ao menos, alívio) dos males sociais, causados e perpetuados pelo capitalismo. Essas características são comuns à Matriz Socialista que engloba a Ideologia do Socialismo Democrático e a Teoria e a Ideologia Marxista.

*Na minha opinião, sou completamente a favor do **Estado** ser o responsável. Eu penso que é o **Estado**. Eu sou da opinião que se a sociedade civil ficar organizando, assim nada contra, mas o Estado tende sempre a recuar e largar a responsabilidade dele para o terceiro setor (A.S. ENTREVISTA 2, 2019, grifo nosso).*

*Não! Acho que é uma responsabilidade do **Estado**, até porque depois ele se exime de suas responsabilidades quando começa uma ONG, um trabalho filantrópico, então, para que eu vou fazer se vocês fazem? Aí o que era complementar se torna prioritário (A.S. ENTREVISTA 4, 2019, grifo nosso).*

*[...] a **proteção social que defendo o Estado deve estar à frente**, pois o mercado não consegue dar conta de fatores socioeconômicos, como redução das desigualdades sociais. Acredito que envolvimento do mercado e ONGS, o Estado deixa de garantir a proteção social a seus indivíduos e adota um modelo administrador baseado no consenso neoliberal (A.S. ENTREVISTA 11, 2019, grifo nosso).*

A identificação do Estado, como única instância envolvida na oferta de proteção social, nos relatos das entrevistadas pode demonstrar influência teórica, tanto da Matriz Socialista quanto da Social-democrata, conforme expressamos no início das discussões dessa unidade de análise (quadro 14). A Matriz Social-democrata (Teoria da Cidadania e Administração Social) e a Matriz Socialista (Socialismo democrático e Teoria e Ideologia Marxista) apresentam a mesma característica em relação à posição do Estado na gestão e provisão de proteção social.

Uma vez que, nas declarações das assistentes sociais, o Estado é entendido como único ente envolvido na proteção social, logicamente a função precípua cabe a ele. Essa afirmação é ilustrada pelos depoimentos abaixo:

*Tem que ser **prioritariamente do Estado**. Nada contra assim, a sociedade querer se organizar, eu acho legal, mas desde que o Estado tenha em mente que **é função dele assumir esse papel** (A.S. ENTREVISTA 2, 2019, grifo nosso).*

***No Estado!** O responsável, se der abertura para que a sociedade possa auxiliar, eu acredito que vai minimizar o Estado e os direitos que que já são precários vai minimizando. As pessoas vão fazendo plano de saúde mais acessíveis e automaticamente ela está indo na lógica do sistema, daqui a pouco todos tem plano de saúde (A.S. ENTREVISTA 4, 2019).*

*[...] envolver a oferta da proteção social entre Estado, Mercado e Instâncias privadas não mercantis, o Estado penderia a atender aos interesses do mercado em detrimento da população [...] a proteção social que defendo o **Estado deve estar à frente** [...] (A.S. ENTREVISTA 11, 2019, grifo nosso).*

Acerca da última unidade analítica, que representa o status proteção social: direito ou mérito (não direito), sintetizamos no quadro abaixo, à luz das matrizes teóricas como estabelecem a proteção social. De modo resumido, se dividem entre proteção social não é direito (Matriz Residual); proteção social é direito (Matriz Social-democrata e Socialismo Democrático) e proteção social é e não é direito, é contraditória (Teoria e Ideologia Marxista da Matriz Socialista).

**Quadro 16** Unidade analítica: status de direito

<b>Status de direito</b>			
<b>Matriz Residual</b>	<b>Funcionalismo</b>	<b>Teoria da convergência</b>	<b>Nova Direita</b>
	Proteção Social não é direito	Proteção Social não é direito	Proteção Social não é direito
<b>Matriz Social-democrata</b>	<b>Teoria da Cidadania</b>	<b>Via Média</b>	<b>Administração Social</b>
	Proteção Social é direito	Proteção Social é direito	Proteção Social é direito
<b>Matriz Socialista</b>	<b>Socialismo Democrático</b>		<b>Teoria e Ideologia marxista</b>
	Proteção Social é direito		Proteção Social é e não direito. É contraditória.

**Fonte:** Elaborado por Thaís Gaspar Mendes da Silva (2019), baseada em Pereira (2013).

Para a discussão, direito e mérito, cabem algumas considerações. Via de regra, uma das principais atribuições das políticas públicas é a concretização dos direitos sociais, conquistados pela sociedade e amparados legalmente. Esses exigem a interferência e a participação do Estado na sociedade e a proteção social pública contra as inseguranças sociais de modo a garantir cobertura legal às políticas sociais na ótica da universalidade.

Essa noção de direitos sociais, com o avanço da ideologia neoliberal, vem sendo desmontada e substituída pela lógica meritocrática. A palavra meritocracia, segundo Cruz Filho *et al.* (2006), é uma conjunção dos termos *mereo*, do latim, que significa merecer, obter, alcançar; e *kratía*, do grego, que significa força, poder, autoridade, soberania e tem a ver, incontestavelmente, com a questão de mérito que, em termos gerais, significa a obtenção merecida, por alguém, de algo, sob a regência de regras válidas para todos. Nesse caso, direito e mérito, no campo de proteção social, são categorias que se contrapõem. A noção de direito perde seu caráter civilizador, à medida que a lógica de mérito se sobrepõe, transformando-o em ajuda ou favor.

Majoritariamente, na pesquisa de campo as assistentes sociais associam direito à proteção social e, portanto, suas concepções assemelham-se às compartilhadas pelas correntes teóricas da Matriz Social-democrata que embasam-se, substancialmente, na convicção de que há compatibilidade de existência do

sistema capitalista com medidas ampliadas de proteção social na lógica do direito, como também pela Ideologia do Socialismo Democrático, componente da Matriz Socialista, que, por sua vez, advoga em favor de uma proteção social para todos: universal, pública e gratuita.

*Deve ter foco na **universalidade** de acesso a **direitos**, sem condicionalidades, independente de contribuição, tendo como objetivo a garantia dos mínimos sociais para o enfrentamento das desigualdades sociais, financiadas a partir da arrecadação e taxas e impostos realizados pelo Estado. Onde o Estado deve se responsabilizar na provisão do bem estar aos membros da sociedade e deve estar associada a garantias de direitos sociais (A.S. ENTREVISTA 11, 2019, grifo nosso).*

*Eu entendo que é garantia de **direitos**, oferta do mínimo de serviços a população, a garantia de moradia, alimentação, saúde, segurança. Proteção social acho que esta envolvido tudo isso (A.S. ENTREVISTA 6, 2019, grifo nosso).*

*É a garantia dos **direitos** (A.S. ENTREVISTA 5, 2019, grifo nosso).*

*Eu entendo assim: Primeiro é o acesso das famílias as políticas públicas como **direito**, uma unidade familiar fortalecida, porque no meu entendimento se ela tem acesso à educação, a saúde, a assistência, quando ela precisar, e tiver um núcleo familiar fortalecido, não vai acontecer uma violação de direitos, ela não vai passar nenhum tipo de necessidade social, no meu entendimento é isso, ela está protegida nesse sentido, quando ela precisa sabe onde buscar, ela sabe o direito dela (A.S. ENTREVISTA 4, 2019, grifo nosso).*

*Para mim seria no caso a **família**. A família estar protegida no quesito: ter onde morar, ter um emprego, ter a escola, ter a saúde, isso na minha concepção é proteção social no cotidiano. **É direito**. (A.S. ENTREVISTA 2, 2019, grifo nosso).*

*O que eu entendo por proteção social é o tripé, que é a seguridade social, a assistência social e a previdência, eu entendo que é um conjunto, **direito** (A.S. ENTREVISTA 9, 2019, grifo nosso).*

*O conjunto de serviços, programas e projetos ofertados à população, visando suprir suas demandas de necessidades fundamentais para viver bem. [...] na direção do desenvolvimento humano e social e dos **direitos** de cidadania. (A.S. ENTREVISTA 12, 2019, grifo nosso).*

Consideramos expressivo que nenhuma assistente social tenha

mencionado diretamente mérito como status de proteção social, o que descarta, neste quesito, a aproximação das concepções de proteção social dos sujeitos pesquisados ao dos componentes da corrente da Matriz Residual que acenam para o padrão de proteção social mínima, focalizada nos extremamente pobres, descolada do status de direito. Porém, no decorrer das entrevistas identificamos relatos que, de algum modo, compartilham dessa lógica. Como exemplo, destacamos:

*Acredito que a proteção social **deveria atender a todos em suas demandas específicas** [...] A.S. ENTREVISTA 13, 2019, grifo nosso).*

*Eu acho que a proteção social tem que ser do jeito que é hoje, focalizado nas **famílias mais vulneráveis**, acho que nem tem como ela ser estendida para todos, ser um direito universal (A.S. ENTREVISTA 1, 2019, grifo nosso).*

Todos esses indicativos, construídos ao longo dessa seção, balizadas pelo exame das unidades analíticas, nada mais são do que possíveis aproximações às concepções de proteção social das assistentes sociais, encontradas no campo empírico da nossa pesquisa, que nos permitem à guisa de considerações finais, identificar as tendências de concepções de proteção dos assistentes sociais da microrregião estudada, sem a ambição, contudo, de confrontá-las com as matrizes e correntes teóricas e indicar uma concepção singular em relação ao entendimento de proteção social dos assistentes sociais, trabalhadores da assistência social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após essa jornada, nada fácil, acreditamos que o texto, que agora finalizamos, demonstra que nos aproximamos do objeto de estudo. Findar esta tese significa que o percurso analítico encerrou um ciclo; mas também, e de forma mais evidente, apontou-nos diversos outros caminhos a serem inqueridos com a finalidade de estabelecer novas abordagens a respeito desse conteúdo que, dadas a sua amplitude e implicações, não foi esgotado nesta pesquisa.

O objetivo desta pesquisa foi identificar as concepções de proteção social dos assistentes sociais, trabalhadores da política de assistência social da microrregião de Paranaíba - Paraná, seus fundamentos e ou aproximações a matrizes e correntes teóricas da proteção social capitalista, em um universo composto por 94 (noventa e quatro) assistentes sociais, com vínculos de trabalho na política de assistência social de 29 (vinte e nove) municípios pertencentes a microrregião geográfica de Paranaíba, estado do Paraná.

O caminho traçado para esta tese, movido pela hipótese que balizou nosso estudo, sinaliza a proteção social como produto do desenvolvimento, da expansão e da acumulação do capital. Sua ação precípua, face aos riscos sociais, é resultado tanto do aumento das mobilizações, das lutas e das conquistas da classe trabalhadora quanto da capacidade do Estado em consolidar alianças políticas. Por isso, é compreendida sob dois ângulos distintos e antagônicos e que, ao mesmo tempo, têm a função de complementaridade; concebida a partir das lutas e reivindicações da classe trabalhadora, as quais desencadeiam ações, preferencialmente de ordem Estatal, combate às iniquidades produzidas pelo sistema de produção, ao mesmo tempo, é utilizada como instrumento do capital para a manutenção do sistema e, portanto, não rompe com as desigualdades, produzidas pela ordem vigente.

Essas lógicas são explicadas e justificadas por diferentes escolas do pensamento ou correntes ideológicas; cada qual, a partir de seus pressupostos, apresentam características diversas que as definem. Constatamos, pela revisão de literatura, que existem diversas tipologias para classificação dos modelos de sistemas de proteção social, experimentados ou idealizados em países diferenciados. O exame de autores e de correntes particulares, dentre uma gama variada e, muitas vezes, miscigenada, resultou na escolha dos autores, que se fazem presentes ao longo do corpo teórico desta tese, e na seleção de três matrizes teóricas clássicas, tipificadas



à luz do conhecimento construído por Pereira (2013, 2016), Residual, Social-democrata ou Institucional e Socialista.

A questão central “que proteção social estamos (assistentes sociais) falando na assistência social?” e as demais problematizações que nortearam o processo investigativo, além de conduzirem para o estudo das principais matrizes de proteção social capitalista e respectivas correntes teóricas e ideológicas, exigiu-nos a realização de outras discussões para chegarmos ao objetivo da pesquisa: primeiro, compreender as origens, as particularidades, as heranças históricas e a atual configuração da proteção social e da política de assistência social no Brasil; e, segundo, debater a formação profissional e as relações e condições de trabalho dos assistentes sociais da política de assistência social, compreendendo-as como partícipes do processo de constituição das concepções da proteção social, admitidas pelos assistentes sociais.

Na construção do debate acerca das origens, das particularidades, das heranças históricas e da atual configuração da proteção social e da política de assistência social no Brasil, apresentamos o diálogo entre os referenciais bibliográficos e os resultados da pesquisa documental a respeito da organização da assistência social dos 29 (vinte e nove) municípios da microrregião de Paranavaí - Paraná, no tocante às estruturas administrativas e à gestão do trabalho no SUAS. Dentre os aspectos mais relevantes identificados na pesquisa, destacamos:

a) o sistema de proteção social brasileiro carrega marcas de uma unidade contraditória. Dois projetos/propostas se confrontam; o primeiro, permeado por uma proposta democrática, com base na participação popular e no controle social, na universalização dos direitos sociais (que exige a primazia do Estado) e na gratuidade do acesso aos serviços sociais; o segundo, por outro lado, traduz a proposta neoliberal que segue as políticas de ajuste, recomendadas pelos organismos internacionais e que deslocam ações públicas para a esfera privada. Nesse dualidade, verificamos claramente a disputa de projetos que trazem consigo perspectivas de proteção social de diferentes escolas teóricas e ou ideológicas;

b) no campo da assistência social, não tão distante do que exibimos acima a respeito do sistema de proteção social brasileiro (e não poderia ser diferente), verificamos a coexistência entre inovação e conservadorismo e/ou entre universalização e hegemonia neoliberal. Essa coexistência expressa determinadas características às gestões municipais da assistência social, a saber:

- inexistência de criações de novas leis ou ausência de adequações das legislações municipais de assistência social já existentes às novas concepções fundantes do SUAS;

- ocorrência, na prática, de arranjos institucionais não estabelecidos conforme a organização formal e legal que fixa as subdivisões de proteção social básica e de proteção social especial;

- uma expressiva redução do contingente de trabalhadores, ao ponto de ser extremamente insuficiente para fazer frente às necessidades de ampliação dos serviços socioassistenciais e de qualificação das tarefas de gestão da política de assistência social; e

- inexistência de processos que garantam capacitação teórica e técnica aos profissionais, impactando não apenas a concepção de proteção social, mas também a própria concepção de assistência social como política de proteção social.

O segundo debate constrói a relação entre o processo de constituição das concepções da proteção social pelos assistentes sociais, em decorrência da formação profissional, e as expressões do trabalho na política de assistência social em tempos de crise do capital e de contrarreforma do Estado, que precarizam as políticas sociais, a educação superior e o mundo do trabalho. No contexto da formação profissional dos assistentes sociais da microrregião de Paranaíba – Paraná, após extenso trabalho de análise dos formulários de pesquisa e das entrevistas, os resultados mais expressivos evidenciam:

- a) a concepção de proteção social, adotada pelo assistente social, é resultado tanto da sua formação profissional quanto das capacitações ofertadas pela política de assistência social, pela leitura e embasamentos das legislações da política, e também das suas vivências profissionais;

- b) a pluralidade de elementos envolvidos na construção da concepção de proteção social pelo assistente social nos permite afirmar que não há uma única direção teórica. Identificamos concepções que estão diretamente relacionadas ao projeto de formação profissional, expresso pelas DC's do curso de Serviço Social, e que ainda continua sendo norteado pela teoria social crítica, mesmo um contexto de precarização da educação superior no Brasil, que tende fortalecer a mercantilização e a flexibilização do ensino, acarretando um processo de desvalorização da teoria social crítica. Do mesmo modo, identificamos concepções que foram formadas a partir da prática (vivência profissional) e do exame de normativas e orientações da política

de assistência social, com características evidentemente distintas daquelas orientadas pelo projeto ético-político do Serviço Social, confirmando a presença de outras escolas teóricas e ideológicas como a Social-democrata e a Liberal/Residual nas concepções dos sujeitos da pesquisa;

c) a discussão a respeito da proteção social na graduação em Serviço Social não é matéria tão recordada entre as assistentes sociais, enquanto a assistência social é mais lembrada; e

d) o expressivo investimento na formação educacional, prioritariamente em cursos *lato sensu* de educação privada, com ênfase em cursos na área de Política Social/Política Pública, e a ausência de temáticas relacionadas ao Trabalho e Fundamentos. Em quase totalidade, os sujeitos pesquisados possuem especializações concluídas ou em andamento.

No âmbito da relação entre expressões do trabalho no SUAS, não há como negar que as condições de trabalho das assistentes sociais pesquisadas são similares e apresentam processos de precarização do trabalho, que se relacionam à adoção (consciente ou não) de fundamentos que norteiam as concepções de proteção social. Destacaram-se, as:

a) as modalidades de contratação dos trabalhadores do SUAS mantêm ligação com a qualificação técnica e teórica do assistente social e, conseqüentemente, com a formação da concepção de proteção social;

b) o compartilhamento de funções entre atividades de gestão da política e, principalmente, de proteção social especial representam acúmulo de atividades que, dentre outras situações, priva a profissional de tempo para ser dedicado a reflexões, estudos e qualificação;

c) baixa predominância de momentos dedicados a estudos e reflexões no cotidiano de trabalho é revelada quase que majoritariamente pelas assistentes sociais;

d) ausência total de capacitações continuadas e de dispensas para cursos de pós-graduação, havendo liberação do trabalho, somente em casos pontuais e específicos, para participação em palestras, cursos e capacitações;

e) exercício profissional em espaços físicos que não dispõem de condições estruturais, éticas e técnicas adequadas para garantia de um trabalho sigiloso e de resguardo dos usuários, pois há o compartilhamento de sala entre diferentes áreas de conhecimento;

f) predominância da focalização e da seletividade no atendimento ao público da assistência social das instituições onde se realiza o exercício profissional do assistente social, manifestando as concepções de proteção social que defendem a perspectiva da focalização e não a da universalização;

g) preferência pela leitura e pelo estudo de materiais com diretrizes práticas tais, como os parâmetros para atuação no SUAS, os manuais e as cartilhas da política nacional de assistência social, para fundamentação do trabalho profissional; e

h) predominância da associação entre proteção social e assistência social, revelando uma frágil compreensão do tema para além do campo de atenções da política de assistência social.

Esses elementos, que se constituem como expressões das condições de trabalho vivenciadas pelas profissionais pesquisadas, imbricam-se em um conjunto de determinações concretas que não se explicam apenas pela dinâmica interna e institucional da política de assistência social, mas impactam o contexto de formação e capacitação continuada, realização de debates críticos e reflexivos do exercício profissional e repercutem, dentre outras situações, nas concepções de proteção social e da própria política de assistência social.

Vimos, no processo de estudo por aproximações sucessivas ao nosso objeto, que não existe uma única concepção vigente da proteção social entre os estudiosos do tema. No estudo das características básicas que representam as principais matrizes e correntes teóricas estabelecemos a aproximação com as apresentadas nos relatos dos sujeitos pesquisados, o que possibilitou apontar tendências de concepções de proteção social, dos assistentes sociais, trabalhadores da política de assistência social da microrregião de Paranavaí - Paraná. Logo, essas aproximações nos permitem responder à questão: que proteção social (estamos) falando na assistência social?

Em relação ao tipo de proteção social - mínima, focalizada ou universal - as assistentes sociais pesquisadas se dividem em dois grupos quase que equivalentes, a partir dos quais, identificamos:

a) o primeiro grupo é tendencialmente afinado aos pressupostos da Matriz Social-democrata, que admite a universalidade (embora com restrições), ou da Matriz Socialista que reconhece a proteção social como plena e universal. Nessa análise, em razão de algumas limitações, não foi possível identificar com qual dessas duas matrizes houve maior proximidade. O que podemos afirmar é que todas as assistentes

sociais desse grupo definem a universalidade como atributo da sua concepção de proteção social; e

b) no segundo grupo, temos as assistentes sociais que trazem, em suas perspectivas, a ideia da focalização da proteção social sob a lógica da discriminação positiva dos mais necessitados. Esta não é, obviamente, a forma residual de organizar a intervenção social do Estado, mas se afasta das concepções universalistas e equânimes de direitos sociais para toda a cidadania, defendidas pela Matriz Socialista.

No exame da identificação das principais instâncias envolvidas na oferta de proteção social, os resultados da pesquisa demonstram duas perspectivas:

a) a primeira, que contempla a maioria das assistentes sociais, apresenta concordância com o compartilhamento da gestão e da provisão social de proteção social, embora haja discordância quanto ao principal responsável pela proteção social. Essa compreensão se apresenta como característica basilar da corrente da Nova Direita da Matriz Residual, como também da Ideologia da Via Média da Social-democracia. No entanto, não há consenso ao se tratar da indicação do responsável principal pela proteção social.

b) a segunda, em número menor do que a anterior, indica que cabe apenas ao Estado a função da oferta e da provisão de proteção social. Este tipo de entendimento revela características comuns à Matriz Socialista que engloba a Ideologia do Socialismo Democrático, e à Teoria e a Ideologia Marxista.

Por fim, no que tange ao status da proteção social - direito ou mérito, majoritariamente, as assistentes sociais fazem associação com o direito. Suas concepções compartilham noções das correntes teóricas da Matriz Social-democrata que embasam-se, substancialmente, na convicção de que existe compatibilidade de existência do sistema capitalista com medidas ampliadas de proteção social, na lógica do direito, como ainda pela Ideologia do Socialismo Democrático, componente da Matriz Socialista que, por sua vez, advoga em favor de uma proteção social para todos: universal, pública e gratuita.

Nosso objetivo, ao longo deste trabalho, foi expor elementos que pudessem comprovar ou refutar a nossa tese. Do exposto, é possível afirmar que restou confirmada a hipótese de trabalho que balizou os estudos que redundaram nesta tese:

a) não existe uma única matriz teórica que fundamenta a concepção de proteção social entre os assistentes sociais, trabalhadores da política de assistência social;

b) as diferentes concepções revelam fundamentos teóricos da proteção social capitalista que manifestam-se a partir da defesa de características universais e focalizadas, expressões das matrizes Social-democrata e Residual; da indicação de pluralismo de instâncias (Estado, mercado e sociedade civil), envolvidas na provisão e gestão da proteção social, atributos presentes na corrente da Nova Direita da Matriz Residual, como também na Ideologia da Via Média Social-democrata; da competência precípua do Estado, enquanto única instância responsável pela proteção social capitalista, diretriz defendida pela Matriz Socialista; na garantia de direitos, como status de proteção social, em detrimento do mérito, atributos da Social-democracia e do Socialismo;

c) as concepções da proteção social adotadas pelo assistente social, a partir de seus fundamentos, relacionam-se diretamente à formação profissional em Serviço Social, à formação continuada e às condições e relações nas quais se inserem os trabalhadores na política de assistência social, em tempos de crise do capital e de contrarreforma do Estado, que atingem e precarizam as políticas sociais, a educação superior e o mundo do trabalho.

## REFERÊNCIAS

- ABEPSS. **Diretrizes gerais para o curso de Serviço Social**: com base no currículo mínimo aprovado em assembléia geral extraordinária de 8 de novembro de 1996. Rio de Janeiro: ABEPSS, 1996.
- AFONSO, Almerindo Janela. Estado, Políticas Educacionais e Obsessão Avaliativa. **Revista Contrapontos**, Itajaí, v. 7, n. 1, p. 11-27, jan./abr. 2007. Disponível em <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rc/article/view/888/741>. Acesso em: 11 set. 2016.
- ALMEIDA, Aidê Cançado. Brasil: A metodologia do programa de atenção integral à família. *In*: ARREGUI, Carola; CARBAJAL, Blanes; NÉRI, Denise. **Metodologias de trabalho social**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2008. p. 273-290.
- BARROCO, Maria Lucia Silva. **Ética e serviço social**: fundamentos ontológicos. São Paulo: Cortez, 2001.
- BARROS, Adil de Jesus Paes de; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Projeto de pesquisa**: propostas metodológicas. 21 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.
- BEHRING, Elaine Rosseti. Política social no contexto da crise capitalista. *In*: CFESS; ABEPSS. **Serviço social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 301-322.
- BIZERRA, Fernando de Araújo. **Estado e capital**: uma coexistência necessária. Maceió: Coletivos Veredas, 2016.
- BOEIRA, Sérgio Luis. Marxismo analítico & funcionalismo. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 14, n. 20, p. 9-34, 1996. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacf/article/view/23483/21150>. Acesso em: 12 jan. 2018.
- BOSCHETTI, Ivanete. A política de seguridade social no Brasil. *In*: CFESS; ABEPSS. **Serviço social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 323-341.
- BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra; SALVADOR, Evilásio. A assistência social após 20 anos de LOAS: fim da travessia do deserto? *In*: **CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS**, 14., 2013, Águas de Lindóia. Anais [...]. Brasília, DF: ABEPSS; CFESS; ENESSO; CRESS-SP, 2013.
- BOSCHETTI, Ivanete. Expressões do conservadorismo na formação profissional. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 124, p. 637-651, dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n124/0101-6628-sssoc-124-0637.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2017.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 mar. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. **Cria a Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, DF: Presidência da República, 1993a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm). Acesso em 10 mar. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.662 de 7 de junho de 1993. **Dispõe sobre a profissão de assistente social e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República, 1993b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8662.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8662.htm). Acesso em 10 mar. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 24 set. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. **Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm#art1). Acesso em: 10 abr. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF: MDS, 2004.

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. **Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, DF: MDS, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **CapacitaSuas volume 1: SUAS configurando os eixos de mudança**. Brasília, DF: MDS, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. **Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: DF: MDS, 2009.

BRASIL. Lei nº 12.317, de 26 agosto de 2010. **Acrescenta dispositivo à Lei no 8.662, de 7 de junho de 1993, para dispor sobre a duração do trabalho do Assistente Social**. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em:



[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2007-2010/2010/Lei/L12317.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Lei/L12317.htm). Acesso em 23 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011. **Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social**. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm#art1). Acesso em 23 set. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social** Brasília, DF: MDS, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **CapacitaSuas volume 2: Proteção de Assistência Social, Segurança de Acesso a Benefícios e Serviços de Qualidade**. Brasília, DF: MDS, 2013a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS**. Brasília, DF: MDS, 2013b. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/Politica-nacional-de-Educacao-permanente.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/Politica-nacional-de-Educacao-permanente.pdf). Acesso em 25 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Censo SUAS 2016**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 2016. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-censo/>. Acesso em: 22. jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Censo SUAS 2017**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 2017. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-censo/>. Acesso em: 10. jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Visualizador de dados sociais (VIS DATA)**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 2019. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data/home.php>. Acesso em: 29 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório de Informações Sociais (RI SOCIAL)**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 2019 Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>. Acesso em: 10. jan. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. **Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1). Acesso em: 27 jan. 2020.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1978.

BRAZ, Marcelo. Capitalismo, crise e lutas de classes contemporâneas: questões e polêmicas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 111, p. 468-492, set. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282012000300005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000300005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 05 maio 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. As duas fases da história e as fases do capitalismo. **Revista Crítica e Sociedade**. v.1, n.1, p. 168-189, jun. 2011. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/criticassociedade/article/view/13505>. Acesso em: 02 fev. 2018.

CARDOSO, Priscila Fernanda Gonçalves. **Ética e projetos profissionais: os diferentes caminhos do serviço social no Brasil**. São Paulo: Papel Social, 2013.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

CASTRO, Manuel Manrique. **História do serviço social na América Latina**. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CEOLIN, George Francisco. Crise do capital, precarização do trabalho e impactos no Serviço Social. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 118, p. 239-264, jun. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n118/a03n118.pdf>. Acesso em: 25 out. 2018.

CFESS. **Código de Ética Profissional do Assistente Social** [1993]. Brasília, DF: CFESS, 1993.

CFESS. Serviço Social a caminho do século XXI: o protagonismo ético-político do Conjunto CFESS-CRESS. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 50, p. 172-190, 1996.

CFESS. **Parâmetros para a atuação de assistentes sociais na política de assistência social**. Brasília, DF: CFESS, 2011. Disponível em: [http://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha\\_CFESS\\_Final\\_Grafica.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha_CFESS_Final_Grafica.pdf). Acesso em 08 jan. 2019.

CFESS. **5º Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade Social**. Brasília, DF: CFESS, 2018. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/2018CFESS-5EncontroSeguridade.pdf>. Acesso em: 12 out. 2019.

CFESS (org.) **Assistentes sociais no Brasil: elementos para o estudo do perfil profissional**. Brasília, DF: CFESS, 2005. Disponível em: [http://www.cfess.org.br/arquivos/perfilas\\_edicaovirtual2006.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/perfilas_edicaovirtual2006.pdf). Acesso em 18 jan. 2019.

CFESS; CRESS. **Carta de Maceió: seguridade social pública: é possível!** Brasília, DF: CFESS, 2000. Disponível em:

[http://www.cfess.org.br/arquivos/encontronacional\\_cartas\\_maceio.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/encontronacional_cartas_maceio.pdf). Acesso em: 12 out. 2019.

CORTEZ, Rafael de Paula Santos. Globalização e proteção social nos países desenvolvidos: uma análise da literatura. **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], v. 16, n. 31, nov. 2008. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/28085/18672>. Acesso em: 23 jan. 2020.

CHAUÍ, Marilena. Ideologia neoliberal e universidade. *In*: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia (org.). **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 27-51.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil**: mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

CHIZOTTI, Antônio. **Pesquisas em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1995.

COUTINHO, Carlos Nelson. As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. *In*: COUTINHO, Carlos Nelson e NOGUEIRA, Marco Aurélio (org.). **Gramsci e a América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 103-127.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

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 Silva e; RAICHELIS, Raquel (org.). **O sistema único de assistência social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010. p. 32-65.

CRONEMBERGER, Izabel Herika; Gomes Matias; TEIXEIRA, Solange Maria. O sistema de proteção social brasileiro, política de assistência social e a atenção à família. **Pensando famílias**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 132-147, dez. 2015. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-494X2015000200011&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-494X2015000200011&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 10 maio 2017.

CRUZ FILHO, Abdias Pinto *et al.* Acesso e permanência na universidade: uma questão de mérito? *In*: SILVA, Jailson de Souza; BARBOSA, Jorge Luiz; SOUSA, Ana Inês. **Práticas pedagógicas e a lógica meritocrática na universidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, Pró-reitoria de extensão, 2006. p. 34-40.

CUNHA, Ana Maria de Oliveira; BRITO, Taita Talamira Rodrigues; CICILLINI, Graça Aparecida. **Dormi aluno (a) acordei professor**: interfaces da formação para o exercício do ensino superior, 2006. Disponível em: <http://29reuniao.anped.org.br/trabalhos/trabalho/GT11-2544--Int.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2016.

DALLARI, Dalmo. Sociedade, Estado e direito: caminhada brasileira rumo ao século XXI. In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). **Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transição**. São Paulo: Senac, 2000. p. 439-489.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (org.) **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp-IE, 1998. p. 09-29.

DIEESE/CUT-NACIONAL. **Quem são os assistentes sociais no Brasil?** Brasília, DF: DIEESE/CUT-NACIONAL, 2015.

DRAIBE, Sônia Maria. Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latino-americano. **Lua Nova**, São Paulo, n. 31, p. 5-46, dez. 1993. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451993000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000300002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 19 jun. 2016.

DRAIBE, Sônia Maria. **O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentalista e a agenda recente de reformas**. São Paulo: UNICAMP, 1998. Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/74/CadPesqNepp32>. Acesso em: 11 nov. 2019.

DRUCK. Graça. Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios? **Caderno CRH**, Salvador, v. 34, n. spe1, p. 37-57, 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792011000400004&lng=en&nrm=is](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792011000400004&lng=en&nrm=is). Acesso em: 10 fev. 2018.

ESCORSIM NETTO, Leila. **O conservadorismo clássico: elementos de caracterização e crítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451991000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 10 Nov. 2019.

FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 8, p.183-238, jun. 1997. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643175/10721>. Acesso em 18 nov. 2019.

FAGNANI, Eduardo. Seguridade social no Brasil (1996/2006): longo calvário e novos desafios. In: CESIT. **Carta Social e do Trabalho**, Campinas 2007.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FERNANDES, Rosa Maria Castilhos. Educação permanente: um desafio para o Serviço Social. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 207-218, jun. 2007. Disponível em:

<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/1055/3241>. Acesso: 05 out. 2018.

FERREIRA, Ivanete Boschetti. Implicações da reforma do ensino superior para a formação do assistente social: desafios para a ABEPSS. **Temporalis**, Brasília, DF, n. 1, jul. 2000.

FLEURY, Sonia; OUVERNEY, Assis Mafort. Política de saúde: uma política social. *In*: GIOVANELLA, Lígia; ESCOREL, Sarah; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa *et al.* **Políticas e sistema de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2014. p. 25-57.

FLEURY, Sonia. Reforma do Estado, seguridade social e saúde no Brasil. *In*: MATTA, Gustavo Côrrea. **Estado, sociedade e formação profissional em saúde: contradições e desafios em 20 anos de SUS**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008. p. 49-87.

FORTI, Valéria; GUERRA, Yolanda. Na prática a teoria é outra? *In*: FORTI, Valéria; GUERRA, Yolanda (org.). **Serviço Social: temas, textos e contextos**: coletânea nova de Serviço Social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 3-22.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. A pesquisa na produção do conhecimento: questões metodológicas. **EccoS - Revista Científica**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 253-274, 2005. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/index.php?journal=eccos&page=article&op=view&path%5B%5D=416>. Acesso em: 19 jul. 2018.

GOMES, Fabiane Aparecida Moreno. Análise comparada dos sistemas de proteção social: França e Brasil. *In*: **JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, 5., 2011, São Luis. Anais [...]. São Luis: UFMA, 2011.

GUERRA, Yolanda. Instrumentalidade do processo de trabalho e Serviço Social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 62, p. 05-34, 2000.

GUERRA, Yolanda. O Projeto Profissional Crítico: estratégia de enfrentamento das condições contemporâneas da prática profissional. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 91, p. 05-32, 2007.

HORA, Senir Santos da. O Serviço Social e as condições de trabalho no Suas: tensões e desafios à materialização do projeto profissional. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 36, v. 13, p. 155-177, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/21056>. Acesso em: 05 out. 2018.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 36 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Renovação e conservadorismo no serviço social: ensaios críticos**. São Paulo: Cortez, 1992.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 13 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Mundialização do capital, “questão social” e serviço social no Brasil. **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 21, p.117-139, 2008. Disponível em: <http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/8j7F236BNGDj5r58l1Ax.pdf>. Acesso em: 06 out. 2016.

IAMAMOTO, Marilda Villela. O serviço social na cena contemporânea. *In: Serviço social: direitos e competências profissionais*. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009. p.15-50.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Os espaços sócio ocupacionais do assistente social. *In: CFESS; ABEPSS. Serviço social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009b. p. 341-376.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2010.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do(a) assistente social na atualidade. *In: CFESS. Atribuições privativas do/a assistente social em questão*. Brasília, DF: CFESS, 2012. p. 33-71.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A formação acadêmico-profissional no serviço social brasileiro. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 120, p. 608-639, dez. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282014000400002&lng=en&nrm=is](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282014000400002&lng=en&nrm=is). Acesso em: 03 maio 2018.

IBGE. **Censo 2010**, Brasil, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 01 abril 2017.

IBGE. **Cidades**: Base de dados, Brasil, 2016. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/home-cidades>. Acesso em: 01 maio 2017.

IPARDES. **Municípios do Paraná**: Base de dados, Paraná, 2016. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/>. Acesso em: 01 maio 2017.

JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: Debates e Desafios. *In: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília, DF: UNESCO, 2009. p. 57-86.

LIMA, Kátia. Expansão da educação superior brasileira na primeira década do novo século. *In: PEREIRA, Larissa Dahmer; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. Serviço social e educação*. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2012. p. 01-23.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. spe, p. 37-45, 2007. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-49802007000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000300004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 24 jul. 2017.

LOPES, Márcia Helena de Carvalho. O tempo do SUAS. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 87, p. 76-95, 2006.

MARQUES Gomes. **O Plano Beveridge**, [s./l.], 2013. Disponível em: <http://ateneulivros.com/website/2013/06/o-plano-beveridge>. Acesso em: 04 out. 2015.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Serviço social: identidade e alienação**. 16 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MARTINELLI, Maria Lúcia (org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras, 1999.

MARX, Karl. **O capital**, Livro I - Tomo 2. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MARX, Karl. **Formações econômicas pré-capitalistas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARX, Karl. **Miséria da filosofia: resposta à filosofia da miséria, do Sr. Proudhon**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MATTEI, Lauro Francisco. Sistema de proteção social brasileiro enquanto instrumento de combate à pobreza. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 57-65, abr. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/1982-02592019v22n1p5>. Acesso em: 10 nov. 2019.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 26 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

MONTAÑO, Carlos. **A natureza do serviço social: um ensaio sobre a gênese, a “especificidade” e sua reprodução**. São Paulo: Cortez, 2007.

MORAES, Ana Paula Bagaiolo; JÚNIOR, Gladstone Leonel da Silva. A cidadania e a evolução dos direitos fundamentais no Brasil. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, v. 15, n. 21, 2011. Disponível em:

<https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/344>. Acesso em 09 dez. 2017.

MOREIRA, Tales Willyan Fornazier; CAPUTI, Lesliane. As Diretrizes Curriculares da ABEPSS e os valores éticos e políticos para a formação profissional em serviço social. **Temporalis**, Brasília, DF, v. 16, n. 32, dez. 2016. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/14006>. Acesso em 22. maio 2018.

MOTA, Ana Elizabete. Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista. In: CFESS; ABEPSS. **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 51-68.

NAVARRO, Vicente. Produção e estado de bem-estar: O contexto político das reformas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 157-200, abr. 1993. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451993000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100007&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 12 nov. 2017.

NERY, Vânia Baptista. **O trabalho de assistentes sociais e psicólogos na política de assistência social: saberes e direitos em questão**. 2009. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17987>. Acesso em: 12. out. 2019.

OLIVEIRA, Iris Maria de. **Assistência social pós-LOAS em Natal: a trajetória de uma política social entre o direito e a cultura do atraso**. 2005. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/17548/1/Assistencia%20Social%20Pos%20LOAS%20em%20Natal.pdf>. Acesso em: 10. jan. 2019.

PARANÁ. Secretaria da Justiça, Família e Trabalho. **Assistência Social**. Curitiba, 2019. Disponível em: <http://www.justica.pr.gov.br/Pagina/Assistencia-Social-0>. Acesso em: 12. out., 2019.

PAULO NETTO, José. Reforma do Estado e impactos no ensino superior. **Temporalis**, Brasília, DF, n. 1, jul. 2000.

PAULO NETTO, José. O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães; RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon (org.). **Estado e políticas sociais: Brasil - Paraná**. Cascavel: Edunioeste, 2003. p. 11-28.

PAULO NETTO, José. A construção do projeto ético-político do serviço social. In: MOTA, Ana Elizabete *et al.* (org.) **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 161-196.

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011a.



PAULO NETTO, José. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011b.

PAULO NETTO, José. **Ditadura e serviço social**: uma análise do serviço social no Brasil pós-64. 16 ed. São Paulo: Cortez, 2011c.

PAULO NETTO, José. Crise do capital e consequências societárias. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 111, p. 413-429, set. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282012000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000300002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 05 maio 2017.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo**: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes. 2013. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://pct.capes.gov.br/teses/2013/53001010035P1/TES.PDF>. Acesso em: 10. Jan. 2016.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo**: críticas a teoria e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.

PNUD. **Índice de Desenvolvimento Humano – IDH**, [s./], 2017. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>. Acesso em: 12 março 2017.

POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 3-16, jun. 2004. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 23 out. 2017.

PRZEWORSKI, Adam. A social-democracia como fenômeno histórico **Lua Nova**, São Paulo, n. 15, p. 41-81, out. 1988. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451988000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451988000200004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 23 fev. 2018.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

RAICHELIS, Raquel. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 104, p. 750-772, dez. 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282010000400010&lng=pt&nrm=isso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282010000400010&lng=pt&nrm=isso). Acesso em: 25 out. 2017.

RAICHELIS, Raquel. O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 107, p. 420-437, set. 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282011000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282011000300003&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 25 out. 2017.

RIZOTTI, Maria Luiza Amaral. Estado e sociedade civil na história das políticas sociais brasileiras. **Semina: Ci. Soc. Hum.**, Londrina, v. 22, p. 39-56, set. 2001.

Disponível em:

<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/article/download/3873/3112>.

Acesso em: 10 fev. 2018

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SANTOS, Tiago Barbosa. **A participação política dos estudantes de serviço social na defesa e consolidação da direção social da formação**: a práxis política dos estudantes e a relação com a formação profissional. 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2007. Disponível em:

<https://enessooficial.files.wordpress.com/2012/04/a-participao-politica-dos-estudantes-de-servio-social-na-defesa-e-na-consolidao-da-direo-social-da-formao-a-prxis-politica-dos-estudantes-e-a-relao-com-a-forma.pdf>. Acesso em: 07 out. 2019.

SILVA, Marta Borba. **Assistência social e seus usuários**: entre a rebeldia e o conformismo. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVA, Leda Regina de Barros. Política de assistência social e “usuários”: o lugar de sujeitos de direitos. *In*: **CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS**, 1., Londrina, 2015. Anais [...]. Londrina: UEL, 2015. Disponível

em: [http://www.uel.br/pos/mestradoservicosocial/congresso/anais/Trabalhos/eixo1/oral/31\\_politica\\_de\\_as\\_usuarios....pdf](http://www.uel.br/pos/mestradoservicosocial/congresso/anais/Trabalhos/eixo1/oral/31_politica_de_as_usuarios....pdf). Acesso em: 12 out. 2019.

SILVA, Márcio Antunes da. Assistentes sociais e tecnologias da informação. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 6, n. 1, dez. 2003. Disponível em:

[http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c\\_v6n1\\_marcio.htm](http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c_v6n1_marcio.htm). Acesso em 29 jun. 2018.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Gestão do trabalho: concepção e significado para o SUAS. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS**: uma contribuição necessária. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. p. 7-38.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 130, p. 487-506, dez. 2017.

Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282017000300487&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282017000300487&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 12 nov. 2019.

SOARES, Antônio Mateus de Carvalho. **Teoria funcionalista, em que consiste o método?**, [s.l.], 2008. Disponível em:

<http://sociologiaisba.blogspot.com.br/2008/07/teoria-funcionalista.html>. Acesso em: 03 abr. 2018.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

SOUZA, Leonildo Pereira de. Gestão do sistema único de assistência social (SUAS) no Paraná: limites e possibilidades. **Cad. IPARDES**, Curitiba, v.1, n.1, p. 66-81, jun.

2011. Disponível em:

<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/cadernoipardes/article/download/79/203>.

Acesso em: 07 jun. 2016.

SOUZA, Tereza Cristina Padilha. **Mérito, Estabilidade e desempenho**: influência sobre o comportamento do servidor público. 2002. Dissertação (Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2002. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3759>.

Acesso em: 22 out. 2019.

SPOSATI, Adailza. **A menina LOAS**: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2005.

SPOSATI, Adailza. Assistência social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, [S.l.], n. 10, p. 435-458, 2007. Disponível em: [http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza\\_Sposati.pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf). Acesso em: 07 jun. 2016.

SPOSATI, Adailza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. *In*: BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. p. 13-56.

SPOSATI, Adailza. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 116, p. 652-674, dez. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282013000400005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282013000400005&lng=en&nrm=iso). Acesso em 12 nov. 2017.

SPOSATI, Adailza. Descaminhos da seguridade social e desproteção social no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 2315-2325, Jul. 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232018000702315&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018000702315&lng=en&nrm=iso). Acesso em 22 dez. 2019.

STEIN, Rosa Helena. A (nova) questão social e as estratégias para seu enfrentamento. **SER Social**, n. 6, p. 133-168, ago. 2009. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/12853/11226](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12853/11226). Acesso em: nov. 2019.

TANEZINI, Theresa Cristina Zavaris. Parâmetros teóricos e metodológicos para análise de políticas sociais. **SER Social**, n. 14, p. 13-44, ago. 2004. Disponível em [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/12937](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12937). Acesso em: 05 set. 2018.

TEIXEIRA, Solange Maria. Sistema de proteção social brasileiro na contemporaneidade: “novas” relações entre estado e sociedade? **Rev. FSA**. Teresina, v. 10, n. 1, p. 264-280, mar., 2013. Disponível em: <http://www4.fsanet.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/115>. Acesso em 10 maio 2017.

TEIXEIRA, Joaquina Barata; BRAZ, Marcelo. O projeto ético-político do Serviço Social. *In*: CFESS; ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 185-200.

TINTI, Éliidi Cristina. **Capitalismo, trabalho e formação profissional: dilemas do trabalho cotidiano dos assistentes sociais em Ribeirão Preto, São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/qzyh6/pdf/tinti-9788579836558.pdf>. Acesso em: 10. nov. 2019.

TORRES, Mabel Mascarenhas. As múltiplas dimensões presentes no exercício profissional do assistente social: intervenção e o trabalho socioeducativo. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 12, n.1, p. 202-227, dez. 2009. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/10060>. Acesso em: 08 dez. 2017.

TURATO, Egberto Ribeiro. Métodos qualitativos e quantitativos na área da saúde: definições, diferenças e seus objetos de pesquisa. **Rev. Saúde Pública**, vol. 39, n. 3, p. 507-514, jun. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102005000300025&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102005000300025&lng=en&nrm=iso). Acesso em: jan. 2018.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **A Americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 2000.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **Em torno do conceito de política social: notas introdutórias**. Rio de Janeiro, ENAP, 2002. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fMariaLucia1.pdf>. Acesso em: 12 out. 2016.

VIANA, Ana Luiza; LEVCOVITZ, Eduardo. Proteção social: introduzindo o debate. *In*: VIANA, Ana Luiza; ELIAS, Paulo; IBAÑEZ, Nelson (org.) **Proteção social: dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005. p.15-57.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

YAZBEK, Maria Carmelita. Estado, políticas sociais e implementação do SUAS. *In*: BRASIL. **CapacitaSUAS volume 1**. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008. p. 79-136.

YAZBEK, Maria Carmelita. Fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social. *In*: CFESS; ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009a. p. 143-164.

YAZBEK, Maria Carmelita. O significado sócio histórico da profissão serviço social. *In*: CFESS; ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009b. p. 125-142.

YIN, Robert, K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.

## APÊNDICES

**APÊNDICE A - Instrumental da Pesquisa de campo**  
**Formulário: Identificação, Formação e Trabalho profissional**

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JULIO DE MESQUITA FILHO” - UNESP  
FACULDADE DE CIENCIAS HUMANAS E SOCIAIS – CAMPUS DE FRANCA

**Pesquisadora:** Thaís Gaspar Mendes da Silva

**Orientadora:** Profa. Dra. Neide Aparecida de Souza Lehfeld

**IDENTIFICAÇÃO:**

1) Município: \_\_\_\_\_

2) Nome: \_\_\_\_\_

3) Idade: \_\_\_\_\_

**FORMAÇÃO PROFISSIONAL:**

1) Ano que se graduou: \_\_\_\_\_

2) Instituição onde se graduou: \_\_\_\_\_

3) Titulação: ( ) graduação ( ) especialização ( ) mestrado ( ) doutorado

4) Instituição da titulação: \_\_\_\_\_

5) Fale um pouco da sua formação profissional? Exemplo: dos conteúdos trabalhados, da linha teórica adotada. \_\_\_\_\_

6) Na sua formação houveram conteúdos que discutiram a política de assistência social? ( ) Sim ( ) Não

7) Na sua formação houveram conteúdos que discutiram proteção social?

( ) Sim ( ) Não

**TRABALHO PROFISSIONAL:**

1) Tempo de exercício profissional como assistente social: \_\_\_\_\_

2) Tempo de exercício na política de assistência social: \_\_\_\_\_

3) Tempo de exercício no município em questão: \_\_\_\_\_

- 4) Local de trabalho: \_\_\_\_\_
- 5) Forma de contratação: ( ) Estatutário ( ) Empregado público celetista  
( ) Comissionado ( ) Contrato por tempo determinado ( ) Outros
- 6) Quantidade de horas trabalhadas semanalmente: \_\_\_\_\_
- 7) Possui outro vínculo de trabalho: ( ) Não ( ) Sim, onde? \_\_\_\_\_
- 8) Nos últimos 24 meses, você participou de capacitações?  
( ) Não ( ) Sim, assunto/orgão organizador \_\_\_\_\_
- 9) Há dispensa de trabalho ou incentivos para realização das capacitações?  
( ) Sim ( ) Não
- 10) Teve custos as capacitações? ( ) Sim ( ) Não
- 11) Há momentos no dia a dia para estudos? ( ) Sim ( ) Não
- 12) Trabalha em equipe ( ) Não ( ) Sim, quais profissionais compõem?  
\_\_\_\_\_
- 13) Espaço de trabalho: ( ) compartilhado ( ) próprio do Serviço Social
- 14) Possui acesso a: ( ) computador próprio ( ) telefone na sala ( ) internet  
( ) veículo com motorista ( ) veículo sem motorista
- 15) No cotidiano de trabalho embasa suas ações profissionais:  
( ) manuais e cartilhas da política ( ) conteúdos teóricos da graduação  
( ) conteúdos de capacitações ( ) legislações sociais ( ) legislações profissão
- 16) Qual utiliza com maior frequência? \_\_\_\_\_



## **APÊNDICE B - Instrumental da Pesquisa de campo**

### **Roteiro de Entrevista Semiestruturado**

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JULIO DE MESQUITA FILHO” - UNESP  
FACULDADE DE CIENCIAS HUMANAS E SOCIAIS – CAMPUS DE FRANCA

#### **PROTEÇÃO SOCIAL:**

- a) O que você define por proteção social?
- b) Essa sua concepção de proteção social foi formada a partir do quê?
- c) No seu cotidiano de trabalho quais ações você realiza que identifica como proteção social?
- d) Como a proteção social deve ser organizada na sociedade?
- e) No seu entendimento, quais as instâncias devem estar envolvidas na oferta da proteção social?
- f) Pode existir o compartilhamento da gestão e da provisão social de proteção social entre esses entes?
- g) Desses provedores de proteção social, existe algum ente que deve exercer papel primordial?
- h) No seu cotidiano de trabalho as ações desenvolvidas de proteção social são exclusivas do Estado ou compartilhadas? Se compartilhadas, com quem?
- i) Qual a relação você estabelece entre proteção social e a política de assistência social?
- j) No seu cotidiano de trabalho as ações desenvolvidas de proteção social na assistência social atendem a qual público alvo?

Data: \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

## APÊNDICE C - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

NOME DO PARTICIPANTE: \_\_\_\_\_  
 DATA DE NASCIMENTO: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_. IDADE: \_\_\_\_\_  
 DOCUMENTO DE IDENTIDADE: TIPO: \_\_\_\_ Nº \_\_\_\_\_ SEXO: M ( ) F ( )  
 ENDEREÇO: \_\_\_\_\_  
 BAIRRO: \_\_\_\_\_ CIDADE: \_\_\_\_\_ ESTADO: \_\_\_\_\_  
 CEP: \_\_\_\_\_ FONE: \_\_\_\_\_.

Eu, \_\_\_\_\_,  
 declaro, para os devidos fins ter sido informado verbalmente e por escrito, de forma suficiente a respeito da pesquisa: **CONCEPÇÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS ASSISTENTES SOCIAIS**: que proteção social estamos falando na política de assistência social? O projeto de pesquisa será conduzido por Thaís Gaspar Mendes da Silva, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, orientado pelo Profa. Dra. Neide Aparecida de Souza Lehfeld, pertencente ao quadro docente da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais/UNESP/C. Franca. Estou ciente de que este material será utilizado para apresentação de: Tese, observando os princípios éticos da pesquisa científica e seguindo procedimentos de sigilo e discricção. A pesquisa tem como objetivo: Identificar as matrizes teóricas e/ou ideológicas que orientam as concepções de proteção social dos assistentes sociais brasileiros, trabalhadores da política de assistência social dos municípios da microrregião de Paranavaí, estado do Paraná. Fui esclarecido sobre os propósitos da pesquisa, os procedimentos que serão utilizados e riscos e a garantia do anonimato e de esclarecimentos constantes, além de ter o meu direito assegurado de interromper a minha participação no momento que achar necessário.

Franca, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
 Assinatura do participante

\_\_\_\_\_  
 (assinatura)

Pesquisador Responsável  
 Nome: Thaís Gaspar Mendes da Silva  
 Endereço: Rua José Medina Rodrigues, 355 - Novo Bongiovani – Presidente Prudente/SP  
 Cep: 19026-670  
 Tel: 18 98180-1384 (celular)  
 E-mail: thagaspar@yahoo.com.br

\_\_\_\_\_  
 (assinatura)

Orientador  
 Profª Drª Neide Aparecida de Souza Lehfeld  
 Endereço: Rua José Zorzenon, 180 – Ribeirão Preto/SP – Cep: 14.096-330  
 Tel: 16 99761 2002  
 E-mail: nlehfeld@unaerp.br

**APÊNDICE D - Instrumental para seleção dos sujeitos de pesquisa dos municípios que possuem mais de dois assistentes sociais, trabalhadores do SUAS**

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JULIO DE MESQUITA FILHO” - UNESP  
FACULDADE DE CIENCIAS HUMANAS E SOCIAIS – CAMPUS DE FRANCA

**Instrumento para seleção dos sujeitos de pesquisa dos municípios que possuem mais de dois assistentes sociais na política de assistência social**

**Pesquisadora:** Thaís Gaspar Mendes da Silva

**Orientadora:** Profa. Dra. Neide Aparecida de Souza Lehfeld

1) Município: \_\_\_\_\_

2) Nome do assistente social: \_\_\_\_\_

3) Ano que se graduou: \_\_\_\_\_

4) Instituição onde se graduou: \_\_\_\_\_

5) Titulação: ( ) especialização ( ) mestrado ( ) doutorado

6) Instituição da titulação: \_\_\_\_\_

7) Participa de capacitações continuadas: ( ) sim ( ) Não

Local de trabalho: \_\_\_\_\_

Telefone para contato: \_\_\_\_\_

**ANEXOS**

## ANEXO A - Parecer consubstanciado do Comitê de Ética em Pesquisa da UNESP/FRANCA

UNESP - FACULDADE DE  
CIÊNCIAS HUMANAS E  
SOCIAIS/CAMP. DE FRANCA



### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** CONCEPÇÕES ÍDEO-TEÓRICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS ASSISTENTES SOCIAIS: que proteção social estamos falando na política de assistência social?

**Pesquisador:** THAIS GASPAS MENDES DA SILVA

**Área Temática:**

**Versão:** 1

**CAAE:** 02263118.4.0000.5408

**Instituição Proponente:** Faculdade de Ciências Humanas e Sociais- Unesp - Campus de Franca

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

#### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 3.034.934

#### **Apresentação do Projeto:**

O presente projeto encontra-se dentro das normas do sistema CEP/CONEP.

#### **Objetivo da Pesquisa:**

São exequíveis.

#### **Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

Foram apresentados.

#### **Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

Não há.

#### **Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

Não há.

#### **Recomendações:**

Não há.

#### **Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Não há.

#### **Considerações Finais a critério do CEP:**

A coordenadora aprova "ad referendum" do colegiado o parecer do relator.

**Endereço:** Av. Eufrasia Monteiro Petraglia, 900  
**Bairro:** Jd. Antonio Petraglia **CEP:** 14.409-160  
**UF:** SP **Município:** FRANCA  
**Telefone:** (16)3706-8723 **Fax:** (16)3706-8724 **E-mail:** comiteetica@franca.unesp.br

UNESP - FACULDADE DE  
CIÊNCIAS HUMANAS E  
SOCIAIS/CAMP. DE FRANCA



Continuação do Parecer: 3.034.934

**Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1232135.pdf	01/11/2018 10:03:25		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_assinado.pdf	01/11/2018 10:01:14	THAIS GASPAR MENDES DA SILVA	Aceito
Cronograma	Cronograma_Plataforma_Brasil.pdf	24/10/2018 12:04:30	THAIS GASPAR MENDES DA SILVA	Aceito
Folha de Rosto	FolhaRosta_assinadadiretor.pdf	24/10/2018 11:51:28	THAIS GASPAR MENDES DA SILVA	Aceito
Outros	Instrumental_selecao_sujeitos_pesquisa.pdf	23/10/2018 15:09:13	THAIS GASPAR MENDES DA SILVA	Aceito
Outros	Instrumental_Roteiro_Entrevista.pdf	23/10/2018 15:08:44	THAIS GASPAR MENDES DA SILVA	Aceito
Outros	Planaltina_Parana.pdf	23/10/2018 14:49:39	THAIS GASPAR MENDES DA SILVA	Aceito
Outros	Nova_A_lvai.pdf	23/10/2018 14:48:55	THAIS GASPAR MENDES DA SILVA	Aceito
Outros	Amapora.pdf	23/10/2018 14:48:22	THAIS GASPAR MENDES DA SILVA	Aceito
Outros	Santa_l_lvai.pdf	23/10/2018 14:47:56	THAIS GASPAR MENDES DA SILVA	Aceito
Outros	Alto_Parana.pdf	23/10/2018 14:47:27	THAIS GASPAR MENDES DA SILVA	Aceito
Outros	Paraiso_Norte.pdf	23/10/2018 14:46:52	THAIS GASPAR MENDES DA SILVA	Aceito
Outros	Paranavai.pdf	23/10/2018 14:46:25	THAIS GASPAR MENDES DA SILVA	Aceito
Outros	Loanda.pdf	23/10/2018 14:45:33	THAIS GASPAR MENDES DA SILVA	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_completo_Thais_Plataforma_Brasil.pdf	23/10/2018 13:32:58	THAIS GASPAR MENDES DA SILVA	Aceito

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

**Endereço:** Av. Eufrasia Monteiro Petraglia, 900  
**Bairro:** Jd. Antonio Petraglia **CEP:** 14.409-160  
**UF:** SP **Município:** FRANCA  
**Telefone:** (16)3706-8723 **Fax:** (16)3706-8724 **E-mail:** comiteetica@franca.unesp.br

UNESP - FACULDADE DE  
CIÊNCIAS HUMANAS E  
SOCIAIS/CAMP. DE FRANCA



Continuação do Parecer: 3.034.934

FRANCA, 23 de Novembro de 2018

---

**Assinado por:**  
**Helen Barbosa Raiz Engler**  
**(Coordenador(a))**

**Endereço:** Av. Eufrasia Monteiro Petraglia, 900  
**Bairro:** Jd. Antonio Petraglia **CEP:** 14.409-160  
**UF:** SP **Município:** FRANCA  
**Telefone:** (16)3706-8723 **Fax:** (16)3706-8724 **E-mail:** comiteetica@franca.unesp.br

**ANEXO B - Declaração institucional de autorização para realização da  
pesquisa: Município de Alto Paraná**

---



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTO PARANÁ**

Estado do Paraná  
CNPJ Nº 76.279.967/0001-16  
Rua José de Anchieta, 1641 - Fone/Fax: (44) 447.1122 - Cx. Postal 61 - CEP: 87750-000 - Alto Paraná - PR  
E-mail: [pmaltopr@homenet.com.br](mailto:pmaltopr@homenet.com.br) - <http://www.altoparana.pr.gov.br>

**DECLARAÇÃO**

Declaro, para os devidos fins, que a pesquisadora **Thaís Gaspar Mendes da Silva**, RG 35.139.946-X SSP/SP, está autorizada a realizar pesquisa nesta Instituição: **Prefeitura Municipal de Alto Paraná, Divisão de Assistência e Promoção Social** situada a Rua Princesa Isabel s/nº, município de Alto Paraná, Estado do Paraná, CNPJ: 76.279.967/0001-16.

Alto Paraná, 21 de Fevereiro de 2017.

Nome Completo: **Maria Aparecida de Souza Lukmann**

RG: **5.2421.594 SSP/PR**



**ANEXO C - Declaração institucional de autorização para realização da  
pesquisa: Município de Amaporã**



**MUNICÍPIO DE AMAPORÃ**  
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

**DECLARAÇÃO**

Declaro, para os devidos fins, que o pesquisadora **Thaís Gaspar Mendes da Silva**, RG 35.139.946-X SSP/SP, está autorizada a realizar pesquisa nesta Instituição: **Prefeitura Municipal de Amaporã** situada a Rua 15 de novembro, nº 62 município de Amaporã, estado do Paraná, CNPJ: 11.839.030/0001-02

Amaporã, 08 de março de 2017.

  
**Juliana Ap. M. P. Macedo**  
Secretária de Assistência Social  
Decreto 002/2017

CNPJ: 11.839.030/0001-02  
Telefone : (44) 3437 1325  
E-mail: [associalamapora@yahoo.com.br](mailto:associalamapora@yahoo.com.br)

**ANEXO D - Declaração institucional de autorização para realização da  
pesquisa: Município de Loanda**



---

**DECLARAÇÃO**

Declaro, para os devidos fins, que o pesquisadora **Thais Gaspar Mendes da Silva**, RG 35.139.946-X SSP/SP, está autorizada a realizar pesquisa nesta Instituição: **Prefeitura Municipal de Loanda – Secretaria do Trabalho e Serviço Social** situada a Rua Moisés Lupion s/n Município de Loanda estado do Pará, CNPJ: 76.972.074/0001-51.

Loanda, 22 de maio de 2017.

Atenciosamente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ailton', is enclosed in a hand-drawn oval.

AILTON ALBERTO PEREIRA

RG: 10.049.244-0

SECRETÁRIO DO TRABALHO E SERVIÇO SOCIAL

**ANEXO E - Declaração institucional de autorização para realização da  
pesquisa: Município de Nova Aliança do Ivaí**




PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ALIANÇA DO IVAÍ  
CNPJ: 76.413.061/0001-42  
Av. Francisco Pires de Lemos, 410 - Centro – CEP 87790-000  
Fone: 44 3433-1112  
NOVA ALIANÇA DO IVAÍ - PARANÁ

**DECLARAÇÃO**

Declaro, para os devidos fins, que a pesquisadora **Thaís Gaspar Mendes da Silva**, RG 35.139.946-X SSP/SP, está autorizada a realizar pesquisa nesta Instituição: **Prefeitura Municipal de Nova Aliança do Ivaí e da Secretaria Municipal de Assistência Social**, situada à Avenida Francisco Pires de Lemos 410, Centro, município de Nova Aliança do Ivaí - Estado do Paraná, CNPJ76.413.061/0001-42.

Nova Aliança do Ivaí, 08 de março de 2017.

  
Cleusa Maria Tozetti da Cruz

Secretária Municipal de Assistência Social

RG: 4.521.720-5

**ANEXO F - Declaração institucional de autorização para realização da  
pesquisa: Município de Paraíso do Norte**



**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PARAÍSO DO NORTE  
DEPARTAMENTO DE PROMOÇÃO SOCIAL**

Avenida Tapejara, 111 – Centro – Cx. Postal nº. 91 – CEP. 87780-000 - Fone: (44) 3431-1506

Paraíso do Norte – Estado do Paraná

[www.paraisodonorte.pr.gov.br](http://www.paraisodonorte.pr.gov.br) - e-mail: [social@paraisodonorte.pr.gov.br](mailto:social@paraisodonorte.pr.gov.br)

**DECLARAÇÃO**

Declaro, para os devidos fins, que o pesquisadora **Thaís Gaspar Mendes da Silva**, RG 35.139.946-X SSP/SP, está autorizada a realizar pesquisa nesta Instituição: **Prefeitura Municipal de Paraíso do Norte – Departamento de Promoção Social** situada a Avenida Tapejara, nº 111, município de Paraíso do Norte, estado do Paraná, CNPJ: 11.747.986/0001-84

Paraíso do Norte, 17 de fevereiro de 2017.

Nome Completo: *Evelin Tonikaua de Oliveira*  
RG: *8.194.419.9*

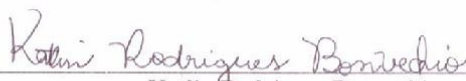
**ANEXO G - Declaração institucional de autorização para realização da  
pesquisa: Município de Planaltina do Paraná**



**DECLARAÇÃO**

Declaro, para os devidos fins, que a pesquisadora **Thais Gaspar Mendes da Silva**, RG 35.139.946-X SSP/SP, está autorizada a realizar pesquisa nesta Instituição: **Secretaria Municipal de Assistência Social de Planaltina do Paraná**, situada na Praça Giacomó Madalozzo, nº 234, município de Planaltina do Paraná, estado do Paraná, CNPJ: 75.461.442/0001-34.

Planaltina do Paraná, 29 de março de 2017.



**Katlin Rodrigues Bonvechio**  
RG: 12358383-3

**ANEXO H - Declaração institucional de autorização para realização da  
pesquisa: Município de Paranavaí**



**Prefeitura do Município de Paranavaí**

Rua Getúlio Vargas, nº. 900 – Centro – Cep: 87.702-000 – Paranavaí – Paraná – Brasil  
Telefone e/ou fax: (44) 3421-2323 – Gabinete: (44) 3902-1135  
ESTADO DO PARANÁ

**Secretaria Municipal de Assistência Social**

## DECLARAÇÃO

Declaro, para os devidos fins, que a pesquisadora **Thaís Gaspar Mendes da Silva**, RG 35.139.946-X SSP/SP, está autorizada a realizar pesquisa nesta Instituição: **Prefeitura Municipal de Paranavaí – Secretaria Municipal de Assistência Social** situada a Rua Praça Brasil, n. 35, município de Paranavaí, estado do Paraná, CNPJ: 12908930/0001-27

Paranavaí, Paraná, 10 de outubro de 2018.



Tassiane Cristina de Souza  
Secretária Municipal de Assistência Social de Paranavaí/PR

RG: 8.124670 0

**ANEXO I - Declaração institucional de autorização para realização da pesquisa:  
Município de Santa Isabel do Ivaí**



Prefeitura Municipal de Santa Isabel do Ivaí  
Estado do Paraná

CNPJ: 76.974.823/0001-80

**Secretaria de Promoção Social**  
Rua: Jose Bonifacio, 97

**DECLARAÇÃO**

Declaro, para os devidos fins, que o pesquisadora **Thaís Gaspar Mendes da Silva**, RG 35.139.946-X SSP/SP, está autorizada a realizar pesquisa nesta Instituição: **Prefeitura Municipal de Santa Isabel do Ivaí/Secretaria de Promoção Social** situada a Rua José Bonifácio, nº79 município de Santa Isabel do Ivaí, estado do Paraná, CNPJ:76.974.823/0001-80.

Santa Isabel do Ivaí, 27 de março de 2017.

Juliano Hashimoto Valente  
Secretário de Promoção Social  
RG: 98757570