

FERNANDA DE ANDRADE PROENÇA

ANÁLISE INSTITUCIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA
DE DIREITO SOCIAL: desafios e impasses discursivos

ASSIS

2020

FERNANDA DE ANDRADE PROENÇA

ANÁLISE INSTITUCIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA
DE DIREITO SOCIAL: desafios e impasses discursivos

Dissertação apresentada à Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Letras, Assis, para a obtenção do título de Mestra em Psicologia (Área do conhecimento: Psicologia e Sociedade).

Orientador: Prof. Dr. Silvio José Benelli

ASSIS

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Laura Akie Saito Inafuko - CRB 8/9116

P964a Proença, Fernanda de Andrade
Análise institucional da Assistência Social como política pública de direito social: desafios e impasses discursivos / Fernanda de Andrade Proença. Assis, 2020.
128 f.

Dissertação de Mestrado - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Letras, Assis
Orientador: Dr. Silvio José Benelli

1. Psicologia social. 2. Assistência social. 3. Políticas públicas. 4. Direitos sociais. I. Título.

CDD 361



CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO: ANÁLISE INSTITUCIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DIREITO SOCIAL: desafios e impasses discursivos

AUTORA: FERNANDA DE ANDRADE PROENÇA

ORIENTADOR: SILVIO JOSÉ BENELLI



Aprovada como parte das exigências para obtenção do Título de Mestra em PSICOLOGIA, área: Psicologia e Sociedade pela Comissão Examinadora:

Prof. Dr. SILVIO JOSÉ BENELLI
Departamento de Psicologia Clínica / UNESP/Assis

Prof. Dr. JOÃO BATISTA MARTINS
UNESP/Assis

Profa. Dra. FLÁVIA CRISTINA SILVEIRA LEMOS
Programa de Pós-graduação em Psicologia / UFPA/Belém

Assis, 13 de março de 2020

AGRADECIMENTOS

Sou psicóloga, estudante e servidora pública municipal atuante na política de Assistência Social. Quão difícil foi finalizar esta escrita, em meio a inúmeros retrocessos que sentimos na carne, à fadiga e ao desânimo presentes nesse coletivo de trabalhadores militantes que buscam reafirmar saberes éticos e políticos de defesa das políticas públicas. Em meio a tantos tropeços e sensações de impotência frente ao dia a dia, vivenciando uma luta interna de compreensão: “O que me faz persistir? O que me fez começar?” A cada dia enfrentar o desafio de sair da prática, pensar teoricamente aquele mesmo objeto, de trabalho e de estudo, buscar a práxis no meu dia a dia, buscar a singularidade. “Escrever e criar constituem, para mim, uma experiência radical de nascimento. A gente, no fundo, tem medo de nascer, pois nascer é saber-se vivo – e, como tal, exposto à morte” (BRUM, 2013, p. 33).

Meus agradecimentos estendem-se a todas e todos os trabalhadores que se dedicam à política pública, enquanto servidores públicos, terceirizados, contratados, pesquisadores da academia; a convivência diária, a luta compartilhada e os exemplos que presenciei durante todos esses meses me fizeram arranjar forças para finalizar, para continuar acreditando e tendo a certeza de que não é loucura ou delírio quando não se pensa só.

Enquanto psicóloga, vejo como uma aventura esse desbravamento de uma política pública que tão pouco, até o presente momento, ajudamos a construir, a pensar, mas que compomos enquanto trabalhadores e em grande peso. Na atuação, ao reafirmar esse híbrido, esse multi - o psicossocial - nos entendemos com esse conceito e pensamos na melhor prática possível para executar nosso trabalho com o fim de fazer melhor, o melhor possível para aqueles que atendemos.

Não pretendo ser onipotente ou presunçosa, mas, seguindo para os agradecimentos pessoalizados, inicio por mim. Agradeço a mim, poderia dizer a uma parte de mim, uma criança sonhadora, que ainda desconhece o mundo, ignorante sobre a vida no sentido mais puro e infantil, que se mantém presente em meu íntimo e que, mesmo diante de todos os atrevessamentos cotidianos, me fez finalizar essa dissertação, porque essa criança sempre acreditou que fosse possível, enquanto meu eu adulto só via empecilhos; esse eu adulto todo no real e com consciência das vivências desse mundo, em muitos momentos pessimista e desacreditado de que seria possível. Obrigada, pequena criança sonhadora. Afinal, como costumo dizer, “a ignorância é uma dádiva”, pois sair da ignorância requer força para a ação,

mas muitas vezes a consciência da realidade nos desanima, e sair dessa paralisia requer um pouco de pensamento utópico, para crer que é possível.

Muito obrigada ao meu namorado, Victor Henrique Pereira Elsner, aquele que fez coro com essa criança, que acreditou que era possível mesmo quando eu mais desanimava, que me amparou nos momentos de desespero, que me acolheu no sofrimento e me impulsionou para cima: “Vai dar tudo certo Fer”.

Aos meus pais, Sônia Maria de Andrade e Alício de Almeida Proença Júnior, e ao meu irmão, Murilo de Andrade Proença. Minha família, que me criou e me possibilitou estudar, seguir adiante com o que eu acreditava. Que me deu o afago de abraços nos momentos de desesperança e descrença em mim; para eles, somos sempre fortes e capazes de tudo. Ver a mim mesma como eles me veem me faz querer ser mais, corresponder cada vez mais ao que acreditam que sou.

Na faculdade, construímos amizades por identificação, admiração, diversidade, afeto, cumplicidade; posso resumir essas inúmeras motivações para se relacionar a um conjunto de pessoas presentes num grupo de “Whatsapp”: o Bandiputa. Cabe tanta coisa nessas relações e eu agradeço cada dia, cada bom-dia, cada risada aleatória durante a semana, cada discussão política, a essas pessoas, às quais admiro enquanto psicólogas e psicólogo, enquanto pessoas sensíveis em relação aos outros, pessoas que se mantêm abertas para a escuta ao próximo e sua acolhida, seja quando for.

Mesmo com alguns bons quilômetros que nos separam, nossas vivências conjuntas, seja na conversa de Whatsapp, seja nos bons encontros presenciais raros, foram incríveis; carregou comigo muito aprendizado de cada um de vocês, Alan, Dalila, Josie, Larissa, Mônica e Tatiane. Muito obrigada!

Agradeço ao meu orientador, Silvio José Benelli, que, desde a graduação, na pesquisa de Iniciação Científica, depois no Estágio Básico, no Estágio de Ênfase e agora no mestrado, me inspira a estudar, a escrever e a acreditar nas muitas possibilidades de formação, e na necessidade de sempre buscarmos o melhor para executar o melhor, para uma melhor práxis.

Finalizo agradecendo à universidade pública, que vem sofrendo cada vez mais cortes e retrocessos, reflexos de um contexto político retrógrado, extremista e conservador. Aprimorar saberes e adquirir saberes nos torna únicos e potentes; o ato de pesquisar, de estudar, é ato de resistência. Sigo resistindo e militando, acreditando em utopias que me movimentam, me possibilitam ver uma sociedade mais justa, igualitária e democrática.

Não escrevo para apaziguar, nem a mim nem a você. Para mim só faz sentido escrever se for para desacomodar, perturbar, inquietar. Não pela polêmica fácil, pelo truque, mas pela busca honesta por compreender a época em que vivemos. Sem esquecer nem por um segundo que escrevo imersa neste tempo histórico e que as verdades são criaturas fugidias, que se escondem às vezes nas vírgulas do cotidiano. Escrevo porque acredito no poder da narrativa da vida em transformar a própria vida. E acredito mais ainda no poder de transformá-la (BRUM, 2013, p. 18).

PROENÇA, Fernanda de Andrade. **Análise institucional da Assistência Social como política pública de direito social: desafios e impasses discursivos**. 2020. (Mestrado acadêmico em Psicologia). Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Letras, Assis, 2020.

RESUMO

Nosso objetivo nesta pesquisa consistiu em estudar a dinâmica histórica do processo de institucionalização da política pública de Assistência Social a partir do referencial teórico da Análise Institucional (AI). Realizamos uma revisão tanto de literatura documental, incluindo leis relativas à política pública de Assistência Social, quanto de bibliografia acadêmica, por meio de teses, dissertações, livros e artigos científicos que abordavam a temática pesquisada. Buscamos estudar os processos inventivos e instituintes, os avanços e os retrocessos do processo histórico de formação dessa política, que culminaram no instituído em discursos legais e técnicos atuais que compõem a política pública de Assistência Social. Fizemos uma AI de papel, uma análise de cunho teórico sobre o campo de análise, tendo como recorte a instituição Assistência Social. Compreendemos que o processo de institucionalização da Assistência Social é complexo, formado por momentos instituintes e instituídos, que podem ser detectados por meio do discurso oficial presente nos textos que regulamentam essa instituição. A Assistência Social foi criada como resposta a problemas e forma de equacionamento deles, dirigida às demandas sociais, a partir da sociabilidade capitalista, marco que lhe impõe muitos impasses. Relacionando-se intrinsecamente com a tensão existente entre capital e trabalho, pode ser compreendida como direcionada para a classe social pobre e subordinada, que não dispõe de condições mínimas de subsistência. A política social e pública de Assistência Social é uma área que emprega cada vez mais profissionais psicólogos; assim, buscamos contribuir com a formulação de coordenadas e de informações que podem ser orientadoras para esses profissionais que já atuam e também para os que eventualmente venham a ingressar na Assistência Social. Buscamos produzir uma problematização institucional da Assistência Social visando subsidiar um trabalho mais crítico, avisado e implicado nos estabelecimentos institucionais que concretizam essa política.

Palavras-chave: Psicologia Social, Análise Institucional, Assistência Social, políticas públicas, direitos sociais.

PROENÇA, Fernanda de Andrade. **Institutional Analysis of Social Assistance as a public policy of social rights: discursive challenges and dilemmas**. 2020. Dissertation (Master's in Psychology). São Paulo State University (UNESP), School of Sciences, Humanities and Languages, Assis, 2020.

ABSTRACT

Our objective in this research was to study the historical dynamics of the process of institutionalization of Social Assistance's public policy from the theoretical reference of Institutional Analysis (IA). We conducted a revision of both documentary literature, including laws on Social Assistance's public policy, as well as academic bibliography, through theses, dissertations, books and scientific articles that address the researched theme. We sought to study the inventive and instituting processes, advances and setbacks in historical development of this policy, which culminated in the institute embodied in current legal and technical speeches that make up the public policy of Social Assistance. We made a paper IA, a theoretical framework analysis about the field, here framed as the institution of Social Assistance. We understand that the institutionalization process of Social Assistance's institution is complex, formed by instituting and instituted moments, which can be detected through the official discourse present in the texts that regulate this institution. The Social Assistance was created as a response and a way of solving problems, directed to social demands, based on the capitalist sociability, a framework that imposes many impasses. Intrinsically related to the existing tension between capital and labor, it can be understood as directed to the social class that does not access minimum conditions of subsistence. The social and public policy of Social Assistance is an area that increasingly employs professional psychologists, so we intended to contribute to the formulation of coordinates and information that can guide these professionals who already work and also for those who eventually join Social Assistance. We sought to produce an institutional problematization of Social Assistance in order to subsidize a more critical work, advised and involved in the institutional establishments that implement this policy.

Keywords: Social Psychology, Institutional Analysis, Social Assistance, public policies, social rights.

LISTA DE SIGLAS

AI	Análise Institucional
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPs	Caixas de Aposentadoria e Pensão
CRAS	Centro de Referência em Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CAS-DF	Conselho de Assistência Social do Distrito Federal
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CFP	Conselho Federal de Psicologia
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CT	Conselho Tutelar
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FAS-DF	Fundo de Assistência Social do Distrito Federal
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FUNAC	Fundo Nacional de Ação Comunitária
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
GET	Grupo de Educação Terapêutica
GPI	Grupo de Pedagogia Institucional
GTE	Grupo de Técnicas Educativas
IDGSUAS	Índice de Gestão Descentralizado do Sistema Único de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LA	Liberdade Assistida
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MI	Movimento Institucionalista
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica do SUAS
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PT	Partido dos Trabalhadores
PEAS	Plano Estadual de Assistência Social
PIA	Plano Individual de Acompanhamento

PMAS	Plano Municipal de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSC	Prestação de Serviço à Comunidade
PIB	Produto Interno Bruto
PBF	Programa Bolsa Família
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PTR	Programa de Transferência de Renda
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
SISTN	Sistema de Coleta de Dados Contábeis do Governo Federal
SGD	Sistema de Garantias de Direito
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
T-Groups	Training Groups
URV	Unidade Real de Valor
VIJ	Vara da Infância e Juventude

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	13
INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA.....	17
1. ANÁLISE INSTITUCIONAL: HISTÓRICO E TEORIA.....	22
1.1 O Movimento Institucionalista.....	22
1.2 O desenvolvimento da AI, caminhos e correntes precedentes.....	29
2. CAMPO METODOLÓGICO DA ANÁLISE INSTITUCIONAL.....	39
2.1 Método de pesquisa.....	39
2.2 Objetivos.....	41
2.3 Técnicas de investigação.....	42
2.4 Paradigmas para uma análise dialética do campo da Assistência Social.....	42
3. ENSAIANDO UMA LEITURA INSTITUCIONALISTA E PARADIGMÁTICA DA HISTÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	47
3.1 O processo de institucionalização da Assistência Social no plano discursivo.....	47
3.2 Problematizando termos e questões do discurso oficial da Assistência Social.....	103
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	116
REFERÊNCIAS.....	120

APRESENTAÇÃO

Neste trabalho, buscamos investigar a Assistência Social no Brasil a partir da Análise Institucional (AI) (LAPASSADE, 1983; LAPASSADE; LOURAU, s/d; LOURAU, 2014), produzindo uma “AI de papel”. Elaboramos uma análise bibliográfica sobre a criação e institucionalização desta política na história brasileira a partir da legislação oficial e de textos acadêmicos.

Compreendemos que a instituição Assistência Social (BENELLI, 2014a, 2016a; BENELLI; COSTA-ROSA, 2012a, 2013) merece ser tratada de forma complexa, exigindo uma metodologia que nos possibilite problematizá-la. Partiremos do nosso percurso acadêmico para demonstrar o que nos levou a formular essa dissertação de mestrado e a nossa familiaridade com o assunto.

Durante os cinco anos de graduação em Psicologia, buscamos nos envolver com a Psicologia Social; essa aproximação iniciou-se no segundo ano, em 2012, ao longo de um estágio intitulado “Pesquisa e Clínica Ampliada nas Instituições”, que consistia na observação participante, com posterior elaboração de diário de campo, sobre os estabelecimentos de cultura de uma cidade no interior de São Paulo. Acreditávamos que a cultura seria um aspecto de análise importante para refletirmos sobre situações da vida da população e também das práticas da administração pública municipal. Durante as reuniões de supervisão, fazíamos discussões de textos que incluíam um primeiro contato com a AI.

Já no quarto ano de faculdade, em 2014, tivemos a possibilidade de fazer um intercâmbio em Portugal: pudemos estudar na Universidade de Coimbra durante seis meses, experiência que nos permitiu conhecer as políticas públicas desse país, inclusive a partir de matérias cursadas, como “Modelos e programas de intervenção com vítimas”, “Modelos e programas de intervenção com agressores” e “Intervenção psicológica com crianças maltratadas”. Esse intercâmbio possibilitou uma aproximação teórica com as propostas de práticas psicológicas no país, bem como das teorias que as fundamentavam.

Foi na realização do intercâmbio que surgiu a inspiração para a realização de uma pesquisa de iniciação científica com bolsa auxílio concedida pela Fundação de Amparo à Pesquisa de São Paulo (FAPESP), intitulada “Instituições e Leis de proteção para crianças e jovens: um estudo comparativo entre Brasil e Portugal”, Processo 2014/25509-6, durante o ano de 2015. Buscamos compreender o surgimento das leis de proteção para crianças e

adolescentes no Brasil e em Portugal, com foco no período compreendido entre a última década do século XX e o início do século XXI. A pesquisa se consistiu em uma análise, pelo viés da AI de papel, e incluiu um estudo bibliográfico a partir de textos oficiais, tais como resoluções, estatutos e leis, bem como de textos acadêmicos, tais como artigos, pesquisas e teses. Foi nesse período de pesquisa que pudemos ter um contato mais direto com a teoria da AI (BENELLI; PROENÇA, 2017).

Como conclusão dessa pesquisa, conseguimos apontar similaridades e discrepâncias entre as legislações dos dois países em questão. As aproximações mais importantes seriam a existência, em ambos, das medidas socioeducativas/medidas tutelares educativas, com finalidade de, no Brasil, fazer que os adolescentes sejam responsabilizados pelos seus atos, a partir da menor intervenção possível do Estado e de acordo com as aptidões dos jovens. Já em Portugal, tais medidas teriam como objetivo educar os jovens para o direito. Esse exemplo de possível similaridade jurídica nos permite contemplar outra importante característica, mas de discrepância entre as perspectivas adotadas nos dois países: em Portugal, ao menos a partir das leituras dos textos oficiais e acadêmicos, percebemos a predominância de um viés mais “higienista” e de “controle do comportamento”, pois as ações visariam possibilitar a boa convivência com a sociedade, sendo os jovens que infringem a lei em Portugal passíveis de serem “educados para o direito”.

Outro importante resultado encontrado foi quanto à visão que se tem da criança e do adolescente: no Brasil, são tidos como *sujeitos de direitos* a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL, 1990). Já em Portugal, faz-se uma distinção entre as crianças e jovens que se encontram em perigo e as crianças e jovens que cometem ato qualificado como infração penal, alterando-se o termo utilizado de adolescente/jovem para *menores*, no segundo caso. Uma ressalva importante deve ser feita quanto ao termo “menor”: devido a tratar-se de um estudo bibliográfico, apenas destacamos essa diferenciação, mas não foi possível maior discussão correlacionando o uso português do termo “menor” com a acepção com que ele costuma ser empregado no Brasil, onde apresenta uma denotação pejorativa, instituída pelo Código de Menores de 1927 e consolidada pelo Código de Menores de 1979.

No segundo semestre do quarto ano de faculdade, em 2014, pudemos nos aproximar da Assistência Social a partir de dois estágios profissionalizantes. O primeiro intitulava-se “Intervenção Institucional Clínica em Políticas Públicas”; a partir de leituras e estudos de referenciais da AI, da Psicologia Sócio histórica e da Pedagogia Crítica, tínhamos como

objetivo colaborar na construção de uma rede municipal de Atenção Socioeducativa para crianças e adolescente. Com isso participamos das reuniões mensais do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), o que nos possibilitou vislumbrar na prática o que aprendemos a partir da leitura dos documentos oficiais que regulamentam a existência e o funcionamento do CMDCA. Essa participação no conselho nos proporcionou participar da Conferência Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, bem como das Conferências Lúdicas de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, que são importantes mecanismos de descentralização da política de direitos das crianças e dos adolescentes; também participamos dos encontros mensais realizados por um projeto social cadastrado no conselho, mas que recebia investimentos de empresa privada; nele, objetivavam trabalhar temas elencados pelos trabalhadores da Assistência Social com relação ao atendimento nos estabelecimentos destinados às crianças e aos adolescentes.

Durante esse estágio, ainda foi possível frequentar a Casa de Acolhida (abrigo institucional), realizando um trabalho de formação e acompanhamento com os cuidadores/educadores do estabelecimento institucional. Buscamos nos equipar com recursos teóricos e técnicos da AI para o trabalho ali realizado e também conhecer mais sobre como era realizado o acolhimento de crianças e adolescentes, além de nos possibilitar vivenciar o funcionamento institucional de um estabelecimento público da área da Assistência Social.

O segundo estágio profissionalizante, realizado também no ano de 2014, “Psicanálise e Vincularidade”, além de nos permitir realizar atendimento psicoterapêutico em uma Clínica Escola, também nos possibilitou trabalhar em um Centro de Referência em Assistência Social (CRAS). Lá acompanhamos o trabalho de uma psicóloga na Assistência Social; dessa forma, participamos de reuniões da Associação de Bairro e realizamos busca ativa no território por meio do contato com famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF). Também realizamos encontros quinzenais em escolas do território de referência do CRAS, propondo um trabalho com adolescentes a partir do que eles demandassem a respeito dessa fase da vida; isso possibilitou discussões a respeito de cursos de graduação e formas de ingresso na universidade.

Todo esse trabalho objetivava fazer emergir as demandas das famílias residentes no território de responsabilidade do CRAS, que foram incluídas num projeto que buscava viabilizar a execução dessas demandas. Entretanto, por dificuldades com a gestão do município, conseguimos coletar as demandas e elaborar o projeto, mas sua implementação

não foi viabilizada. Foi possível concluir que aquele CRAS, com a equipe técnica mínima de que dispunha, não era capaz de realizar o que está previsto nos textos oficiais da Assistência Social, tais como a busca ativa, territorialização, visitas domiciliares, etc.; havia um “abismo” entre os sujeitos que ali moravam e o que se realizava no CRAS, visto que os trabalhadores só conseguiam fazer a manutenção exigida pelos benefícios monetários. O PBF demandava constante intervenção por parte da psicóloga e da assistente social, que trabalhavam na lógica de “apagar o fogo”; eram muito difíceis ações que visavam à garantia de direitos daqueles que não eram beneficiários do PBF ou do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Essas experiências e conhecimentos nos levaram à decisão de continuar estudando o tema da Assistência Social como política pública e como possibilidade de inserção institucional de trabalho para muitos psicólogos. Foi por isso que nos propusemos a estudar este tema e realizar uma pesquisa de mestrado.

Durante o primeiro ano de desenvolvimento da pesquisa, ocupávamos apenas o lugar de pesquisadores de um objeto, tido aqui como a política pública de Assistência Social. Já no segundo ano de desenvolvimento da pesquisa, fomos convocados a assumir uma vaga como psicóloga da política pública de Assistência Social de um município de grande porte do interior de São Paulo, devido à aprovação em um concurso público. Dessa forma, no desenvolvimento do mestrado, inicialmente a partir do olhar de pesquisador “afastado” do objeto de pesquisa, nos vimos, então, enquanto agentes executores deste objeto de pesquisa. Podemos, nesse momento, elucidar que nossa implicação com o desenvolvimento do trabalho teórico enquanto pesquisadores sofreu alterações no sentido de que, mais do que antes, analisarmos nossa implicação se tornou fundamental para correspondermos à teoria por nós escolhida, a AI.

INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA

O SUAS materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social (BRASIL, 2004, p. 37).

A construção da Assistência Social, compreendida enquanto política pública social consistiu em um processo, não linear e nem progressivo, mas sim com a presença de proposições instituintes e de aspectos menos arrojados. Instituída pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) pela primeira vez enquanto um direito social de todos os que dela necessitarem e como dever do Estado, seu desenvolvimento desde então se fez em meio aos movimentos sociais que tencionaram ações públicas para a institucionalização da Assistência Social por meio de legislações oficiais. Os textos legislativos e os documentos fundacionais da Assistência Social, tendo em vista os atravessamentos políticos, econômicos e sociais, podem ser considerados um híbrido entre o velho e o novo (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Pretendemos apresentar uma análise sobre a Assistência Social, entendida como uma política pública social, que, segundo Lima e D'ascenzi (2016, p. 18), consiste em

um conjunto de decisões e ações que envolvem múltiplos atores de diversas organizações públicas e privadas. Assim, frisamos que uma política pública envolve ação, ou seja, a implementação das decisões tomadas. [...] uma política pública é uma forma de manter a coesão social, por meio do atendimento às demandas dos grupos da sociedade.

Dessa forma, as políticas públicas são conduzidas por ideais e valores, sofrendo influências das dinâmicas que surgem em meio aos trabalhos em grupos, também condicionados pelo insuficiente investimento financeiro nas políticas públicas, entre outras ocorrências que influem no desenvolvimento de um trabalho social e público.

Para pensarmos a Assistência Social enquanto uma política social, partimos da concepção de Fleury e Ouverney (2008, p. 1), os quais consideram que

As políticas sociais se estruturam em diferentes formatos ou modalidades de políticas e instituições que asseguram o acesso a um conjunto de benefícios para aqueles que são considerados legítimos usuários dos sistemas de proteção social [...]. Dependendo da modalidade de proteção social [...] adotada por um país, são diferentes as condições políticas implicadas e, em

alguns casos, o acesso [...] pode ser uma medida de caridade, um benefício adquirido mediante pagamento prévio, ou o usufruto de um direito de cidadania.

A partir de um levantamento a respeito de pesquisas acadêmicas desenvolvidas sobre a Assistência Social, é possível encontrar uma diversidade interessante de trabalhos¹, mas uma escassez na perspectiva de pesquisa que estudamos. Realizamos busca em bancos de teses e dissertações das universidades públicas do estado de São Paulo (USP, UNICAMP, UNESP, UFSCAR, UNIFESP), objetivando encontrar trabalhos desenvolvidos por psicólogos a respeito da Assistência Social nos anos de 2017 e 2018, confirmando a escassez de pesquisas desenvolvidas por essa categoria profissional sobre uma das áreas que vem contratando cada vez mais psicólogos². Um trabalho que trata do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no cenário brasileiro mais amplo foi desenvolvido por Silva (2015), a partir de uma pesquisa quantitativa, na qual buscou demonstrar as discrepâncias da execução dessa política nos diferentes estados, a partir de dados coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2012, do Sistema de Coleta de Dados Contábeis do Governo Federal (SISTN) e do Relatório de Informações Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de 2011. Trata-se de um trabalho desenvolvido na área de administração pública, que não contém uma análise crítica a respeito da história de implementação dessa política pública: apresenta apenas dados quantitativos da situação da Assistência Social nos estados à época.

Encontramos um estudo quantitativo (MACEDO, 2011), que buscou descrever a situação da inserção do psicólogo no Sistema Único de Saúde (SUS) e no SUAS, e estudos que analisaram as práticas psicológicas desenvolvidas no SUAS, mas com restrição do foco a algum município ou estado, ou ao CRAS e/ou ao Centro de Referência Especializado em

¹ Benelli (2016a) encontrou, na literatura acadêmica disponível em bancos de teses e dissertações de algumas universidades tais como os da UNESP, USP, UEM, PUC e também de outras universidades estaduais e federais, uma amostra interessante de diferentes reflexões que estão sendo produzidas sobre a Psicologia e o campo da Assistência Social. Ele catalogou vinte e quatro diferentes dissertações e teses, agrupando-as segundo a linha teórico-metodológica dos seus autores: clínica psicológica tradicional (02), psicologia social dialética (10), psicanalítica (07), genealógica (02) e cartográfica (03). Certamente a literatura aumentou entre 2016 e 2019, mas a amostra analisada continua representativa dos trabalhos na área. Essa pesquisa e um conjunto de ensaios analíticos foram publicados em livro: Benelli (2019).

² Nos anos de 2017 e 2018, foram desenvolvidos poucos trabalhos por psicólogos a respeito da atuação no campo da Assistência Social nas universidades públicas do estado de São Paulo. Buscando classificar os trabalhos encontrados a partir do referencial teórico de que partem seus pesquisadores, encontramos os seguintes: psicanalítica, três trabalhos (MERLI, 2017; BARTOLOMEU, 2017; BRESSAN, 2017); psicologia social dialética, dois trabalhos (PENARIOL, 2017; MEXKO, 2017) e genealógica, um trabalho (RIBEIRO, 2017).

Assistência Social (CREAS) (ANDRADE; ROMAGNOLI, 2010; COSTA; CARDOSO, 2010; MACEDO; DIMENSTEIN, 2011; MOTA; GOTO, 2009; XIMENES; PAULA; BARROS, 2009); é vasta a quantidade de trabalhos desenvolvidos com tais recortes. Encontramos poucos trabalhos de psicólogos que realizaram uma leitura problematizadora mais ampla da Assistência Social como política pública, de dever do Estado e de direito de todos os sujeitos (BENELLI, 2012, 2013a, 2014a; BENELLI, COSTA-ROSA, 2011, 2012a, 2012b, 2013), perspectiva que também buscamos adotar nessa nossa investigação.

O que nos propusemos desenvolver, por meio dessa pesquisa e dissertação consistiu, dessa forma, em apresentar e discutir o processo de institucionalização da Assistência Social, tomada como discurso. Investigamos as possíveis alterações no plano do discurso oficial dessa política, desde a primeira legislação específica, em 1993, até o ano de 2017, buscando mapear o surgimento e desenvolvimento de conceitos, de propostas e de práticas.

Os equipamentos da política pública de Assistência Social possuem um grande número de psicólogos atuantes (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010). No Brasil, há um total de 291.953 mil psicólogos trabalhando nas mais diversas áreas, segundo dados do Conselho Federal de Psicologia³ (CFP). Macedo realizou uma pesquisa em 2011, na qual aponta números representativos do território nacional; é possível afirmar que, na época da pesquisa, havia um total de 8.079 psicólogos atuando no SUAS. Uma reportagem de comemoração dos cinquenta anos da profissão no Brasil⁴ apresenta que em apenas treze estados brasileiros havia 20.463 psicólogos atuantes na área da Assistência Social em 2015; verifica-se, com isso, um aumento considerável de profissionais psicólogos que atuam na Assistência Social.

É importante conhecer bem o campo singular da Assistência Social como instituição, o que permitiria aos psicólogos uma atuação mais avisada e informada. Coimbra (1995), ao se referir sobre o trabalho do psicólogo, apresentou reflexões quanto a uma prática militante e política:

Não se pode negar que toda e qualquer prática produz efeitos políticos e que, ao se falar do papel do psicólogo, o que se quer enfatizar é a superioridade de certos discursos e práticas, em detrimento de outros: a superioridade de ciência em oposição à política. Logo, constitui uma outra armadilha do poder instituído a distinção entre trabalho psicológico e trabalho político, entre ser militante e ser psicólogo. O militante, a nosso ver, não é somente aquele que ocupa espaço nos partidos ou organizações políticas: *é todo e qualquer profissional – cidadão que tem claro suas implicações e que, através de um*

³ Dados coletados em 26/04/2017 no link: <http://www2.cfp.org.br/infografico/quantos-somos/>.

⁴ Dados coletados em 26/04/2017 no link: <http://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2013/01/Jornalespecial1.pdf>.

instrumental teórico/prático, em suas intervenções aponta para o político, para as armadilhas do instituído, a ocultação, a mistificação e a naturalização das práticas sociais dominantes. É aquele que, ao enunciar suas proposições – e não dogmas científicos – as extrai das relações que estabelece entre as práticas sociais e sua própria prática (1995, p. 74, grifo nosso).

Assim sendo, a pesquisa encontra-se organizada da seguinte forma: no primeiro capítulo a partir de um posicionamento ético e político crítico, apresentamos a teoria da Análise Institucional (AI) como perspectiva teórica e conceitual para investigar a Assistência Social, enquanto campo discursivo de análise. Nossa hipótese é que AI é muito adequada para discutirmos o processo histórico de institucionalização dessa política social. A AI foi desenvolvida no contexto do Movimento Institucionalista (MI), o qual consistiu na emergência de diferentes correntes teóricas, com ênfases nos discursos de Marx, de Freud, de Moreno, dentre outros. Suas vertentes diversas foram desenvolvidas nos ambientes hospitalares, religiosos, escolares, universitários e nos partidos políticos; possuindo congruências teóricas visto estipularem a necessidade de inversão lógica das teorias positivistas, superando-se a visão objetificante mais típica dos estudos científicos tradicionais. Apresentaremos uma síntese sobre o percurso histórico do MI e suas correntes teóricas: a Psicoterapia Institucional, a Pedagogia Institucional, a Socioanálise, a Esquizoanálise, a Psicossociologia e a Sociologia Clínica. Optamos particularmente pela perspectiva de Lourau e Lapassade quanto a uma sistematização da AI.

Em seguida, no segundo capítulo, discorreremos sobre o campo metodológico da AI e os objetivos de pesquisa, diferenciando, assim, teoria, método e técnicas de investigação. A teoria adotada seria a própria AI, pois seus conceitos permitem a leitura institucionalista do campo de análise composto pela Assistência Social como discurso, o método consiste na AI de papel e quanto às técnicas de investigação, ou coleta de dados, empregamos a análise de literatura documental e bibliográfica. Também compõe este capítulo a apresentação do trabalho de Benelli e Costa-Rosa (2012a) que formularam algumas figuras paradigmáticas que permeiam o campo da Assistência Social, perspectiva que utilizamos para selecionar alguns dos analisadores potenciais que destacamos dos discursos oficiais que compõem a instituição Assistência Social.

O capítulo três foi dedicado ao desenvolvimento da análise do processo de institucionalização da Assistência Social, iniciando pela contextualização da etapa histórica na qual a Assistência Social consistia em caridade, filantropia e benemerência; prosseguimos

caracterizando o desenvolvimento das primeiras legislações de direitos trabalhista visto que, durante certo período, os direitos sociais eram restritos aos trabalhadores formais. Depois concentramos nossa análise nos discursos oficiais posteriores a 1988, quando a Assistência Social foi instituída como direito social. Neste capítulo também apresentamos e discutimos um conjunto de analisadores potenciais destacados da análise dos documentos sobre a Assistência Social.

CAPÍTULO 1

ANÁLISE INSTITUCIONAL: HISTÓRIA E TEORIA

Aquilo que se censura é a palavra social, a expressão da alienação e a vontade de mudança (ALTOÉ, 2004, p. 68).

1.1 O Movimento Institucionalista

O Movimento Institucionalista (MI), termo aceito por pesquisadores por se tratar de uma teoria em constante processo instituinte, nunca acabada: seria composto por muitas correntes em constantes transformações teóricas. Os primeiros trabalhos desenvolvidos em Análise Institucional (AI) são da década de 1950, mas apenas na década de 1960 a AI adquiriu identidade conceitual e coletiva. Em um contexto marcado pelos movimentos sociais, as correntes do MI propunham uma inversão lógica das teorias positivistas que pretendiam dominar a verdade e, a partir dela, tornar o mundo cognoscível, intervindo nele. A partir das teorias da AI, passou-se a considerar a importância da implicação do pesquisador, buscando superar o caráter de “objeto estudado” (COIMBRA, 1995; MARTINS; EL HAMMOUTI; IÑIGUEZ, 2002).

Trata-se de um movimento, uma corrente, uma teoria inacabada, que vem se construindo permanentemente e, até o momento, não se fechou em uma determinada teoria ou área de pesquisa das ciências sociais. Por isso, utiliza-se, frequentemente, a expressão movimento institucionalista (MARTINS; EL HAMMOUTI; IÑIGUEZ, 2002, p. 12).

O MI caracteriza-se por um conjunto de teorias, práticas, experiências e é composto por inúmeros discursos, com influências de Marx, da pedagogia, dos estudos de psicodrama de Moreno, da psicanálise de Freud, dentre outras teorias. As principais vertentes desse movimento são: a AI, Psicoterapia Institucional, Pedagogia Institucional, Socioanálise, Esquizoanálise⁵, Psicossociologia⁶, Sociologia Clínica⁷, entre outras. Nosso recorte teórico vai se limitar, sobretudo às contribuições de Lourau e Lapassade à AI.

⁵ A esquizoanálise, também herdeira dos movimentos de Maio de 1968 na França, foi fundada pelo filósofo Gilles Deleuze e pelo psicanalista Félix Guattari. Segundo Rodrigues (2000), a fundamentação desta corrente assentar-se-ia no reconhecimento do desejo-máquina da ordem da produção e não da representação.

⁶ A Psicossociologia tem como principais precursores Max Pagès, Eugène Enriquez, André Levy, Jacqueline Barus-Michel, Nicole Aubert. Ela surgiu, segundo Coimbra (1995), da “confluência da Sociometria de Moreno,

Georges Lapassade foi um sociólogo e filósofo francês que nasceu em 1924 e faleceu em 2008. Seu livro “Grupos, Organizações e Instituições” (LAPASSADE, 1983) remonta a uma década (1965) marcada por revoluções em alguns países; destacamos as ocorridas na França, por terem tido grande influência no desenvolvimento do MI e, mais particularmente, na AI.

Nessa obra, Lapassade empreendeu estudos sobre o trabalho de inúmeros autores das ciências humanas e sociais, buscando elaborar uma teoria da AI. Dessa forma, inicia a discussão a partir do conceito de “grupos”, o que seria o primeiro nível, a base das realizações da vida cotidiana, mas visto de forma ampla, como sendo influenciável pelo contexto maior, pelo campo social; as “organizações” seriam as mediadoras da relação entre a sociedade e o Estado: reger-se-iam por leis próprias, mas que seguiriam, assim como os grupos, leis universais encobertas e “não ditas” que as embasariam. O último nível seria a “instituição”, nível do Estado, que faz as Leis e atribui às instituições força de lei. Essa discussão conduziu à conclusão de que “instituição não ‘seria’ um nível, ou uma manifestação da formação social, mas é um produto do encontro desses níveis, ou dimensões. Esse produto de um encontro de dimensões é superdeterminado pelo conjunto do sistema, através da mediação do Estado” (LAPASSADE, 1983, p.19).

Analisando os movimentos de Maio de 1968, o autor desenvolveu análises sobre o que seriam revoluções, apresentando que uma revolução deveria manter-se inacabada, não seria a tomada do Estado pelo grupo revolucionário, mas visaria à extinção do Estado e manutenção desse vazio, desse lugar de poder vazio, pois o poder estaria disseminado entre todos. Seriam produtos da crise revolucionária dois movimentos: distorcer as instituições e distorcer as ideologias. As ideologias seriam um processo de desconhecimento do real, do desconhecimento social; seriam verdades reprimidas, não ditas e até mesmo não pensadas, não permitidas de serem pensadas. Nesse âmbito, a AI teria como hipótese a repressão do sentido, repressão mantida e significada pelo domínio sustentado pelos dirigentes e por seu

do Training Group (T. Group) ou grupos de formação, da Dinâmica de Grupo de K. Lewin e da Sociologia das Organizações. Essa corrente do MI trabalha com as relações entre o social e o psiquismo. A intervenção em psicossociologia consistiria em “uma série de atos efetuados por uma equipe de psicossociólogos a pedido de um cliente, cliente esse que tanto pode ser uma organização social, como, inclusivamente, em certos casos, um Estado, um Governo” (LAPASSADE; LOURAU, s/d, p. 154). Para Max Pagès, a intervenção possuiria três fases: a primeira seria a de tomada de consciência, a segunda de diagnóstico e a terceira seria a de ação, na qual se fixariam novos objetivos ao grupo.

⁷ Seus principais representantes foram Eugène Enriquez e Vincent Gaulejac; surgiu na França na década de 1980 e visava superar o reducionismo de análises tanto psicológicas quanto sociológicas. Seu método de pesquisa e de intervenção baseava-se, primordialmente, na história de vida do sujeito.

instrumento de repressão, o Estado. Esse encobrimento ideológico seria possível pelas mediações institucionais a cargo do Estado. “O Estado mantém as instituições pelo medo dos cidadãos. Ao mesmo tempo, essas instituições consolidam o Poder do Estado e, por meio disso, o poder das classes dominantes, no conjunto da sociedade” (LAPASSADE, 1983, p. 28).

Lapassade (1983) tratou das organizações e o problema da burocracia a partir de alguns autores. Uma de suas referências é Hegel, segundo o qual a burocracia teria a missão de introduzir uma unidade em meio à diversidade: seria o espírito do Estado na sociedade civil; dessa forma, algo positivo para o desenvolvimento coletivo e social. Entretanto, Marx, outra referência, após seu desenvolvimento teórico, concluiu que a burocracia seria algo negativo e que deveria ser destruída, por compreender que esse sistema “racional” seria, na realidade, profundamente irracional. Marx distinguiu entre dois tipos de burocracia, as acabadas (burocracia do Estado), e as inacabadas (as corporações e organizações do mundo), concluindo que o primeiro momento da burocracia seria aquele da divisão social do trabalho.

Ao discutir outros autores, Lapassade apresenta Lênin, para o qual burocratismo surgiria da dispersão e da desmoralização do pequeno produtor, em um período pós ‘estado de sítio’ na Rússia. Também no contexto desse país, Trotski acrescentou discussões a respeito do burocratismo dentro dos partidos, explicitando que, no partido, existiriam dois “andares”, a base, que não dispunha participação efetiva, e o aparelho burocratizado; assim, segundo Trotski, no interior da própria organização, se produziria o corte, característico do burocratismo.

Rizzi, por sua vez, caracterizou a burocracia como a última classe dominante, cuja supressão resultaria na sociedade sem classe, que segundo Marx e Engels, seria o fim da burguesia. Dessa maneira, Rizzi acrescentou ao conceito marxista da pré-história um último elo: a burocracia. Comparativamente a Hegel e Marx, para os quais os termos empregados eram alienação e fetichismo da mercadoria, respectivamente, em Lukács há a introdução do termo “reificação”; dessa forma, a ética do burocrata, segundo esse autor, seria uma moral da reificação, uma moral da inteira submissão ao mundo reificado da burocracia; ela seria a própria organização, instituição, reificada e congelada. Cardan definiu esse termo como sendo uma estrutura social, na qual a direção e decisão das atividades coletivas ficariam sob a responsabilidade de um aparelho impessoal e hierárquico, organizado de forma a agir por critérios e métodos restritamente racionais, dispondo de regras que ele próprio determina. Sua

maior contribuição aos estudos sobre o tema foi demonstrar que a burocratização alonga-se para todos os setores da vida social.

A partir do enfoque dado por Lapassade ao caráter administrativo, pontua-se que a burocracia terminaria por ser a presença de uma classe que detêm a propriedade privada da organização. Nesse contexto, surgiram as teorias de Taylor, por exemplo, que buscou organizar a forma de produção dentro das fábricas. Dessa forma, a burocratização moderna contemporânea começou com a organização científica do trabalho, fato que resultou em preocupações por parte dos trabalhadores organizados, bem como dos psicólogos e sociólogos de empresas por terem, a partir de estudos, descoberto um fator importante na organização: o fator humano no contexto da alienação criada por essa mecanização industrial - ou seja, a partir das máquinas, solicitou-se dos trabalhadores uma mão de obra também mecanizada e sincronizada.

Quanto ao enfoque sociológico, Lapassade estudou alguns autores, dentre os quais destacamos Max Weber, por apresentar uma definição para a burocracia como um sistema administrativo ou de organização que tende à racionalidade integral, com algumas características centrais: a universalidade; hierarquia; a importância dos documentos escritos; a formação profissional acentuada; o trabalho do funcionário em tempo integral e os conhecimentos técnicos. Portanto, a burocratização seria a divisão do trabalho da administração até a base, os trabalhadores operários. Em Weber, encontra-se a dupla teoria da burocracia, presente em todo o estudo de Lapassade a respeito do tema: “a burocracia como tipo de organização dos grupos sociais na sociedade, e a burocracia como poder central na sociedade – como classe dominante” (LAPASSADE, 1983, p.142).

Inicialmente, a burocracia inscreveu-se nas condições técnicas de trabalho, dividindo e fragmentando o fazer, o produzir; posteriormente ela se inscreveu no processo de organização. Lapassade (1983) apresentou dez características do funcionamento burocratizado: o burocratismo como um problema de poder; um fenômeno de reificação; a decisão burocrática obscura; as comunicações não funcionais; o burocratismo apoiado numa pedagogia; as técnicas burocráticas de formação contribuintes para o desenvolvimento do conformismo; a burocracia como a verdadeira fonte do comportamento desviante e dos grupos fragmentários ou grupos informais; a organização não mais como um meio, mas sim um fim; a recusa burocrática da mudança e a história; e o desenvolvimento burocrático do carreirismo. Ou seja, a burocracia seria a organização da separação e a organização no poder.

Hegel e Marx apresentam conclusões antagônicas, pois, para o primeiro, a organização seria a razão, enquanto para o segundo, a organização seria a desrazão. Essa contradição reside, principalmente, no fato de que, para Hegel, a instalação de uma burocracia consistiria na maturidade definitiva da história, ou seja, no seu acabamento. Marx, contudo, não concebe esse fim, visto que, para ele, a história é desenvolvimento, processo em constante mudança por sempre apresentar grupos que contestam e que solicitam mudanças, por apresentar crises; dessa forma, a burocracia, por ser contrária a isso, por supor e necessitar da estabilidade, seria desrazão, contrária ao desenvolvimento da história. “Esse acabamento é ilusão de acabamento. Ao nível da burocracia, a estabilidade acabada não é possível, e o impulso revolucionário se desfaz, se não prossegue sempre, se renuncia a fazer história”. (LAPASSADE, 1983, p. 187-188).

Lapassade destinou estudos quanto ao desenvolvimento e definição do conceito de instituição, em três “fases”: a primeira seria a definição de Marx, para quem as instituições seriam as superestruturas; já no século XX, Durkheim localizaria a responsabilidade de estudo das instituições na ciência sociológica; e o terceiro momento, década de 1980, no qual o estruturalismo ocupar-se-ia das práticas institucionais nos domínios da psiquiatria, da pedagogia e da psicossociologia.

René Lourau, outro autor responsável pelo desenvolvimento teórico da AI, nasceu em Gelos, interior da França. Foi pedagogo e sociólogo; esteve ligado ao movimento da Pedagogia Institucional, com contribuições a partir de seus pressupostos sobre a produção de saber. Para ele, ela só teria sentido se fosse por meio de questionamentos e desconstruções de ideais, apresentando essa postura enquanto professor, teórico e orientador.

No percurso de desenvolvimento teórico, Lourau apresenta a AI, que segundo ele seria

reclamada por esta característica do sistema social e pelas deficiências que os métodos de abordagem sociológicos, psicossociológicos e econômicos revelam. As deficiências da sociologia, mas também as da psicanálise, do direito e da economia política tendem a se articular na análise institucional a qual não pretende por isso substituir-se a nenhuma destas disciplinas, e menos ainda englobá-las. Articular lacunas, ver relações nos lugares onde só se percebiam elementos coerentes e homogêneos, comprovar um problema onde se julgava existirem soluções, não será este o caráter próprio de todo método novo [...] (LOURAU, 2014, p. 15).

O autor realizou um estudo de revisão bibliográfica, inicialmente na filosofia do direito, depois com foco no conceito de instituição em Marx e, por último, no conceito de instituição

em sociologia, a fim de chegar a uma conceptualização de instituição, por meio dos estudos teóricos de Rousseau, representante do direito subjetivo; Hegel, representante do direito objetivo; e uma discussão sobre esses autores realizada por Hauriou e Renard. Segundo Lourau, a sociologia francesa e o direito propunham, com Hauriou e Renard, uma tentativa de síntese entre o direito subjetivo de Rousseau e o direito objetivo de Hegel. O conceito de instituição em Hauriou consistiria em

uma ideia de obra ou de empreendimento que se realiza e perdura juridicamente em um meio social. Para realizar essa ideia, organiza-se um poder que lhe oferece órgãos. Por outro lado, entre os membros do grupo social interessado na organização da ideia produzem-se manifestações de comunhão, dirigidas pelos órgãos do poder e regulamentadas por procedimentos (LOURAU, 2014, p.52).

Para Hauriou, a instituição não possuiria sua origem e legitimidade na subjetividade; também não concorda com as teses do direito objetivo, apresentando duas questões: a primeira seria a consideração de que não existiria instituição sem a instância instituinte, mesmo em momentos calmos nos quais aparenta existir apenas o instituído, há o instituinte, dessa forma, Hauriou, ao considerar a existência de períodos instituídos e de períodos críticos, mostra no domínio da política, do direito e da administração que a colaboração do meio, longe de ser um direito outorgado pelo legislador, é condição *sine qua non* para o funcionamento normal das instituições, uma indissociabilidade dos três momentos do conceito. A segunda questão é a consideração de uma dimensão inconsciente da instituição: situações jurídicas que parecem manter-se por si mesmas estariam, na realidade, ligadas a ideias que persistem de maneira inconsciente em um número indeterminado de sujeitos. Hegel acentuou em seus estudos a sociedade instituída, enquanto Marx, juntamente com Rousseau, acentuou a sociedade instituinte.

Remi Hess (ALTOÉ, 2004), um dos animadores da AI na França, atribuiu a Lourau o fato de ter retomado a dialética hegeliana no nível da instituição, contribuindo com a filosofia das instituições. Lourau (2014) apresenta os três momentos da instituição: a universalidade, a particularidade e a singularidade. O primeiro momento seria o da unidade positiva do conceito, momento em que o conceito é plenamente verdadeiro. O segundo momento, da particularidade, seria a negação do momento anterior; dessa forma, a “universalidade traz em si mesma sua contradição. Toda ideia é tão verdadeira quanto sua contrária, não em geral, conforme pretende o ceticismo, mas desde que se encarna na ação dos indivíduos e das

coletividades” (LOURAU, 2014, p. 16-17). A partir do exemplo da instituição casamento, esse seria o momento da universalidade: “ser casado”; o momento da particularidade seria: “ser solteiro”. Quanto a essa proposição dialética, Lourau acrescenta que

A sociedade funciona, bem ou mal, porque as normas universais, ou admitidas como tais, não se encarnam diretamente nos indivíduos, mas passam pela mediação de formas sociais singulares, de modos de organização mais ou menos adaptados a uma delas ou a funções. O movimento da singularidade é o momento da unidade negativa, resultante da ação da negatividade sobre a unidade positiva da norma universal (2014, p. 17).

Dessa forma, instituição caracterizaria a união e a tensão entre a sociedade instituinte e a sociedade instituída.

A dialética do instituinte e do instituído desenvolve-se da seguinte maneira: há o social instituído, mas este pressupõe sempre o social instituinte. Em tempo normal, o social manifesta-se na instituição, mas esta manifestação é ao mesmo tempo verdadeira e de certa forma falaciosa, conforme mostram os momentos em que o social instituinte irrompe e se põe a agir diretamente, os momentos de revolução. Mas este trabalho visa imediatamente a um resultado, que é dar a si mesmo de novo uma instituição para existir de maneira visível. E desde que esta instituição é estabelecida o social instituinte se furta, põe-se a distância, já está em outra parte (LOURAU, 2014, p. 87).

Ao considerar os três momentos da instituição e pensá-los na AI da instituição Assistência Social, temos que, no plano da universalidade, está a proposta positiva do discurso oficial: superação das vulnerabilidades, garantia de direitos; no plano da particularidade, estaria a prática, o trabalho de fato efetuado nos equipamentos pelos agentes, incluindo usuários, técnicos e demais trabalhadores; e o terceiro plano é o da singularidade em que o discurso oficial está na prática e a prática é pensada e repensada, ou seja, a práxis. Nem toda prática tem o estatuto da práxis, porque na práxis o trabalhador/usuário/público atendido deve ser considerado enquanto sujeito da ação e da política.

O desenvolvimento da teoria da AI foi produzido por meio de um processo empreendido por muitos estudiosos, como Georges Lapassade (1983) e René Lourau (2014), conforme apresentado. Mesmo composto por diferentes correntes, o movimento apresentava objetivos comuns, tais como promover uma subversão do instituído, do que está posto, do saber e do poder dominantes na sociedade, bem como fazer uma crítica da tradição até então presente, propondo uma ruptura com as ortodoxias.

Lourau (2014, p. 26) explica que a AI “não pretende produzir um supersaber clandestino e misterioso, mais completo, mais verdadeiro que os outros setores fragmentários do saber. O que tem em vista produzir é uma nova relação com o saber, uma consciência do não-saber que determina nossa ação”. Dessa forma, outra premissa da AI seria a acentuação dada aos não-ditos, aos saberes ocultos, ou ocultados, que acabam por influenciar as formas sociais, uma busca por revelar os instituídos que regulamentam a vida em sociedade.

1.2 O desenvolvimento da AI, caminhos e correntes precedentes

A Psicoterapia Institucional, uma das vertentes do MI, surgiu no contexto hospitalar e buscava modificar as relações estabelecidas entre os médicos, funcionários e os enfermos. Essa postura, presente na década de 1940 e início da década seguinte por alguns psiquiatras, encontrou embasamento teórico nas psicoterapias de grupos, em sua maioria vindas dos Estados Unidos da América. Com o psicodrama de Moreno, acrescentaram-se a essas psicoterapias as técnicas da Psicoterapia Ocupacional. Dessa forma, iniciaram-se os “asilos-aldeia” (MARTINS; EL HAMMOUTI; IÑIGUEZ, 2002, p. 20), nos quais as práticas eram mais grupais, pensando o coletivo e a organização. As técnicas de Freinet⁸ também foram introduzidas. A partir da década de 1950, iniciou-se um período de elaboração teórica

principalmente no Hospital Psiquiátrico de Saint-Alban, em Lozère e na clínica de La Borde, em Cour-Cheverny, envolvendo as figuras de Tosquelles e Jean Oury, respectivamente. A novidade teórico-prática foi o descobrimento da dimensão inconsciente do estabelecimento e a participação dos enfermos na autogestão desse complexo processo de cura (COIMBRA, 1995, p. 55).

Lourau dividiu em três etapas o desenvolvimento da Psicoterapia Institucional. Um primeiro momento, ocorrido em meio a Segunda Guerra Mundial, com a invasão e ocupação nazista, foi denominada de “etapa empírica”, em que se levou os doentes para as fazendas, “asilo-aldeia”, para que não morressem de fome em meio à guerra. A segunda etapa foi identificada enquanto ideológica, visto que foram necessárias novas formas de organização, com base na ressocialização diante do novo arranjo interno dos hospitais, mas também

⁸ O método Freinet consistia, principalmente, na invenção de meios novos de educar, onde as relações internas da escola seriam horizontais, por meio de técnicas de escrita coletiva e livre, uma pedagogia ativa e cooperativa. Segundo Coimbra (1995, p. 56), “Freinet levou o jornalismo e a imprensa para a escola e tais técnicas, segundo Lapassade, prepararam a autogestão pedagógica”.

questionou-se essa situação, visto que denunciava possíveis “ilusões da construção de uma sociedade ideal e ‘aqui-agora’, a qual em nada se identifica[va] com a sociedade real” (MARTINS; EL HAMMOUTI; IÑIGUEZ, 2002, p. 21). Passando-se a questionar e a teorizar sobre o movimento, surge a terceira etapa, denominada de teórica, com os estudiosos F. Tosquelles, J. Oury, F. Guatarri, entre outros.

As fontes teóricas que embasavam o surgimento da Psicoterapia Institucional incluem Moreno, Marx, Freud, entre outros. Com o desenvolvimento teórico, gradativamente foi tornando-se mais claro que é a sociedade quem institui, visto que é o sistema exterior ao hospital que faz os cortes entre sadios e doentes; mesmo que internamente ao hospital proponha-se uma lógica de funcionamento mais aberta, o exterior impõe uma hierarquia, mantendo um sistema de regras que atravessa o hospital. Chegou-se, então, à conclusão de que seria preciso realizar “uma análise da instituição, tratar não só os problemas psicológicos do indivíduo, mas também a instituição que cuida desses doentes – ela mesma tem problemas a ser resolvidos” (MARTINS; EL HAMMOUTI; IÑIGUEZ, 2002, p. 20).

Foi nesse momento, posterior ao reconhecimento da dimensão inconsciente da instituição, que os principais conceitos da Análise Institucional foram desenvolvidos: analisador, transversalidade, transferência e contratransferência institucional, grupo-sujeito e grupo-sujeitado (MARTINS; EL HAMMOUTI; IÑIGUEZ, 2002).

Paralelamente à Psicoterapia Institucional, desenvolveu-se a Pedagogia Institucional, que emerge no interior das escolas, como resultado das críticas feitas ao modo pedagógico da época, década de 1960. “O movimento procura difundir no interior das escolas reais um novo modo de funcionamento das relações humanas: não repressivo, e notadamente não-burocrático. Nesta linha, o aluno se torna o centro de decisão, ou melhor, o grupo caminha para a autogestão” (COIMBRA, 1995, p. 56).

A Pedagogia Institucional, retomando os estudos de Fourier nos Training Groups (T-Groups, grupos de formação por meio da autogestão), buscou inserir no interior das escolas um novo modo de funcionamento no qual as crianças tornar-se-iam o centro das decisões. Lapassade (1983) distinguiu duas teses da Pedagogia Institucional: de Dalton, que, resumidamente, consistiria em possibilitar que as crianças tivessem certa autonomia e que o ensino fosse pensado de maneira individualizada, não coletiva; e o movimento de Freinet, o qual tem como questão central tornar as crianças ativas, permitindo-lhes, expressar-se.

Essa pedagogia não se caracteriza por um trabalho de intervenção que visa somente à educação, mas tem por objetivo tratar de maneira psicológica e/ou psicossociológica os problemas pedagógicos. Esse grupo dissidente iria, por sua vez, originar duas correntes (MARTINS; EL HAMMOUTI; IÑIGUEZ, 2002, p. 23).

Em 1961, Fonvieille e Oury fundaram o Grupo de Técnicas Educativas (GTE), no qual se propunha a defesa de uma pedagogia institucional. Fernand Oury, próximo a seu irmão, Jean Oury, e Aida Vasquez, estabeleceram analogias entre a Psicoterapia Institucional e os efeitos terapêuticos dos dispositivos de cooperação de Freinet, compreendendo-se, assim, que a pedagogia ultrapassa as questões pedagógicas educacionais e é, também, um “processo de construção da personalidade dos alunos” (MARTINS; EL HAMMOUTI; IÑIGUEZ, 2002, p. 23). Fonvieille, em contato com Lapassade para que realizasse uma análise das tensões que emergiam no *staff* do GTE, possibilitou uma aproximação entre eles devido à atuação que o primeiro desenvolvia com professores que atuavam com adolescentes. Em 1964, ocorreu a cisão do GTE e surgiu o Grupo de Educação Terapêutica (GET), corrente desenvolvida por Fernand Oury, Aida Vasquez e representantes da pedagogia institucional psicanalítica, e o Grupo de Pedagogia Institucional (GPI) por Fonvieille, Labat, Bessièrre, Lobrot e os fundadores da Análise Institucional, Lourau e Lapassade.

Os pedagogos da segunda corrente foram influenciados pelo movimento da psicoterapia institucional dos anos 40-60 e pela pedagogia de Freinet, mas, também, pela psicossociologia, pela dinâmica de grupo, pela sociologia das organizações, pelas experiências de autogestão política e de operários etc. Eles inventaram no início dos anos 60, práticas de autogestão pedagógica em sua própria vida profissional como docentes com alunos de escolas de 1º e 2º grau. Assim, empregaram recursos e técnicas das ciências sociais na tentativa de refletir sobre as instituições internas e externas em relação à escola (MARTINS; EL HAMMOUTI; IÑIGUEZ, 2002, p. 23).

Lapassade criticava a Pedagogia Terapêutica do GET por ela apresentar uma visão moralizante e “adultista”, essa crítica fundamenta-se no fato de nem essa pedagogia, nem o método Freinet, se questionarem sobre a escola enquanto uma instituição social. “Assim como a Psiquiatria Institucional não questiona o solo ou o enquadre de sua atuação – a Psiquiatria – a Pedagogia Institucional não indaga a Escola como tal: as transformações são introduzidas nas relações internas às mesmas” (COIMBRA, 1995, p. 57). Era preciso problematizar o campo da educação no qual a escola estava inserida.

A partir dos estudos realizados por Lapassade sobre a Pedagogia Institucional, concluem-se alguns aspectos do conceito de autogestão. Há cinco características centrais: a autogestão deve ser proposta de forma progressiva ao grupo, que não pode ser, simplesmente, entregue a si mesmo, isso deve ser proposto e executado de maneira ponderada. A intervenção do pedagogo dentro do grupo deve ser mínima; quando o fizer, não deve ser impositiva, mas sim respondendo a um pedido explícito do grupo e de maneira a possibilitar que o grupo pense na resposta do que solicitaram; essa situação de autogestão pode resultar em certa angústia, mas isso não é algo desfavorável ao grupo: são etapas necessárias durante o processo. Com relação aos problemas de funcionamento elementares, o pedagogo deve agir de forma facilitadora, propondo que o grupo discuta e analise por si mesmo. Ao pedagogo cabe apenas, e se necessário e solicitado, a colocação de propostas com relação à organização, nunca como imposição. Por último, a intervenção do pedagogo quanto ao conteúdo das discussões deve ser discreta, o mais precisa quanto for possível. Dessa forma, a intervenção do pedagogo estruturar-se-ia de três formas: “o de monitor de *training group* que se entrega a atividade de reflexão ou de análise; o de técnico de organização; o de sábio ou de pesquisador que possui um saber e procura comunicá-lo” (LAPASSADE, 1983, p. 222).

Com o aumento das experiências autogestionárias na segunda metade da década de 1960, o desenvolvimento do psicodrama terapêutico e de formação, das correntes de Moreno e da Psicanálise, desenvolveu-se a corrente da Psicossociologia Institucional, com principal representante Georges Lapassade. “Foi na confluência da Sociometria de Moreno, do T. Group ou grupos de formação, da Dinâmica de Grupo de K. Lewin e da Sociologia das Organizações que surge a Psicossociologia Institucional” (COIMBRA, 1995, p. 58). Nessa abordagem teórico-metodológica, a ênfase era dada aos grupos, às intervenções em grupo, ou seja, às relações humanas: “esclarecem-se as relações internas ao grupo e entre os grupos num grupo de grupos, a organização” (COIMBRA, 1995, p. 58). Lapassade, a partir das intervenções sociológicas, pode superar a psicologia dos pequenos grupos limitados ao plano das relações interpessoais, dando-se conta da dimensão institucional. O psicossociólogo seria aquele que, por meio da sua prática, “institui na sociedade um certo campo da palavra” (LAPASSADE, 1983, p. 96).

A regra do grupo de análise é ‘dizer tudo’, o princípio da intervenção é colher a palavra do grupo e colocá-la em circulação. Esses dois exemplos bastam para indicar como esse conceito de Palavra Social deveria permitir elaborar, enfim, os princípios da socioanálise (LAPASSADE, 1983, p. 97).

No trabalho “Para um Conhecimento da Sociologia” (LOURAU; LAPASSADE, s/d), os autores desenvolveram o conceito de instituição como sendo a produção e a reprodução das relações sociais dominantes presentes desde os pequenos grupos até as grandes organizações. Foi nesse mesmo trabalho que desenvolveram os três momentos do conceito instituição, remontando à dialética hegeliana; o momento instituído (unidade positiva do conceito, seria o momento da universalidade); o instituinte (unidade negativa do conceito, momento da particularidade) e a institucionalização (momento da singularidade).

No desenvolvimento da teoria da AI, Lourau e Lapassade propõem que o objetivo seria possibilitar o surgimento, na realidade, na palavra dos atores sociais e não em uma formulação científica externa a eles, do caráter dialético, o positivo e o negativo, simultaneamente, de todas as formações de grupos. Lourau (ALTOÉ, 2004, p. 68), explica que as instituições não seriam

somente os objetos ou as regras visíveis na superfície das relações sociais. Têm uma face escondida. Esta face, que a análise institucional se propõe a descobrir, revela-se no não-dito. O ocultamento é o produto de uma repressão. Poderíamos falar, aqui, de *uma repressão social, que produz o inconsciente social. Aquilo que se censura é a palavra social, a expressão da alienação e a vontade de mudança* (grifo nosso).

Ao proporem a teoria da AI, resultante das intervenções precedentes em grupos e organizações, os autores apresentaram um conjunto de conceitos que embasam e possibilitam a utilização da AI como técnica de estudo em ação, ou seja, a Socioanálise, que implica o observador, sendo necessária a análise da implicação. Dessa forma, questões da psicanálise servem de auxílio para pensar a AI: a importância do não-saber; o desejo de saber; e a implicação do observador, a transferência e a contratransferência. Ou uma AI in vitro, ou de papel⁹.

Podemos dizer que a Análise Institucional foi reelaborada a partir de trabalhos teóricos e revisões de literatura crítica nas ciências sociais e humanas e, ao mesmo tempo, desenvolveu-se a partir da teorização da

⁹ Investigações com a AI de papel foram realizadas tanto por Lourau quanto por Lapassade, bem como por estudiosos posteriores, como Benelli (2003a, 2003b, 2004, 2013a), Benelli e Costa-Rosa (2006), Silva e Benelli (2012) e Penariol (2017). Renè Lourau (2014, p. 283) afirmava que: “A Análise Institucional engloba atualmente, de um lado, um método de conhecimento indutivo, situado junto da análise funcional, estrutural, estrutura-funcional, e também junto de diversos modos análise econômica, política, etc. No primeiro caso temos de nos haver com a análise de papel, que se inspira mais ou menos diretamente de intervenções e pesquisas no terreno. No segundo, trata-se da intervenção institucional analisada como tal.”

prática de intervenção em diferentes organizações sociais e das experiências de grupos de estágios de formação e seminários (MARTINS; EL HAMMOUTI; IÑIGUEZ, 2002, p. 15).

Dessa forma, a relação entre a AI e a socioanálise pode ser compreendida pela existência de dois sentidos de AI, amplo e restrito. De maneira que o sentido amplo designa

Um método de análise social com base na observação etnográfica e na análise de documentos, centralizando o conceito de instituição. O sociólogo institucionalista que estuda uma instituição educativa ou psiquiátrica, contrariamente à enquete sociológica tradicional, ressalta a questão da especificidade da reprodução das relações sociais no interior de determinada forma social instituída ou institucionalizada. [...] No sentido restrito, a análise institucional significa um método de intervenção na prática social dos grupos das organizações, no sentido da sociologia das organizações, e das instituições, no sentido clássico. Isso é a socioanálise (MARTINS; EL HAMMOUTI; IÑIGUEZ, 2002, p. 39-40).

Alguns dos principais conceitos da AI foram produzidos por Lapassade, antes mesmo de seu contato com Lourau em 1963: analisador, autogestão, demanda e encomenda.

Analísadores seriam operações reveladoras da estrutura institucional, podendo ser construídos pelo analista institucional, em uma AI em situação (Socioanálise), ou históricos, podendo ser observados a partir da história de formação da instituição. Lapassade considerava que eles seriam os responsáveis pela realização da análise. O conceito de autogestão é a organização, pelo próprio grupo institucional: seus membros se autogestionam, organizam-se, sem a necessidade de um profissional externo que exerça uma instrução diretiva e hierárquica. A presença do profissional pode ser solicitada pelo grupo, mas o analista não ocupa um lugar superior com relação ao grupo, visto que o saber encontra-se nos próprios sujeitos que pertencem ao grupo. O analista ocupará um lugar junto aos membros e utilizará seu saber externo para possibilitar ao coletivo o conhecimento e a organização de si.

Demanda corresponde à solicitação feita ao analista institucional pelo grupo para a realização de uma análise em situação (Socioanálise). Já o conceito de encomenda, corresponde às questões ocultas presentes na demanda feita pelo grupo cliente, seria a parte negativa do que foi explicitamente solicitado ao analista, as questões apresentadas pelo coletivo e não apenas pelo grupo-cliente que solicitou a intervenção.

O conceito de transversalidade foi desenvolvido posteriormente aos estudos da Psicoterapia Institucional e da Pedagogia Institucional, compreendendo-se que a instituição não estaria isolada das tensões e dos conflitos globais da sociedade; assim,

os problemas enfrentados pelas instituições não são exclusivamente psicológicos ou psicossociológicos – referentes às relações interpessoais –, mas também institucionais, sociológicos e sociais, significando que, embora aconteçam na empresa e ou na escola, essas instituições são atravessadas e penetradas por tensões e contradições de toda a sociedade. Os analistas institucionais interessam-se por saber como os conflitos da sociedade global podem interferir nos problemas vivenciados por instituições, como organizações concretas/estabelecimentos. Por isso, na perspectiva da socioanálise, não se trata de uma intervenção psicossociológica clássica sobre os grupos ou de uma análise organizacional, mas de uma intervenção que abordará as questões institucionais a partir da transversalidade (MARTINS; EL HAMMOUTI; IÑIGUEZ, 2002, p. 16).

A socioanálise é considerada pelos analistas institucionais enquanto uma “análise institucional em situação de intervenção” (MARTINS; EL HAMMOUTI; IÑIGUEZ, 2002, p. 33), ou seja, ela se dá a partir de uma solicitação, de uma encomenda de um grupo, uma organização, geralmente feita pelo grupo dominante/grupo sujeito. Dessa forma, essa encomenda inicial corresponde à demanda explícita; contudo, há também a demanda implícita/latente, que será conhecida pelo analista a partir das intervenções, e pode ser originária de outros grupos da organização. Essa intervenção buscará instituir processos de autoanálise e autogestão.

Em outros termos, a socioanálise é um tipo de experiência de ação feito por institucionalistas (semelhante a assessores ou consultores) nos grupos ou organizações sociais (‘clientes’) que enfrentam uma crise e, então solicitam a intervenção de especialistas estrangeiros a fim de encontrar a solução para seus problemas (MARTINS; EL HAMMOUTI; IÑIGUEZ, 2002, p. 34).

Para a realização da socioanálise, Lourau e Lapassase apresentam algumas modalidades que devem estar presentes na análise (MARTINS; EL HAMMOUTI; IÑIGUEZ, 2002, p. 35-39): necessidade de análise da demanda; desenvolvimento da autogestão da intervenção pelo grupo cliente; a restituição e recuperação dos não-ditos institucionais, regra do “dizer tudo”; esclarecimento junto ao grupo das transversalidades presentes; elaboração e análise das implicações do pesquisador e da contratransferência institucional; construção e apresentação dos analisadores sejam naturais ou construídos. Em uma AI em situação, socioanálise, o analista necessita compreender as razões dos não ditos, desse não saber em relação à instituição; “você precisam entender a história de criação da instituição para poder localizar-se nela, para identificar os conflitos escondidos ou maltratados, para poder intervir

politicamente, sendo necessário conhecer profundamente as tramas dessa instituição” (MARTINS; EL HAMMOUTI; IÑIGUEZ, 2002, p. 85).

Há também outros modos de intervenção em socioanálise, denominados de “provocação institucional” (MARTINS; EL HAMMOUTI; IÑIGUEZ, 2002, p. 42), em que o socioanalista provoca em meio ao grupo da organização novas situações de interação, buscando verificar as reações das pessoas integrantes do grupo-sujeito ou grupo-sujeitado às novas situações produzidas para análise. Dessa forma, pode-se fazer surgir os não-ditos institucionais, as relações de poder presentes em determinada organização e o não saber social. Posteriormente ao desenvolvimento dessas práticas de intervenção em socioanálise, há a elaboração teórica sobre a intervenção, da qual podem surgir a estruturação de novos conceitos que auxiliarão na compreensão das próximas intervenções.

Para se referir à combinação teórico-prática de experiências, que é a articulação de análises teóricas e práticas sociais, os analistas institucionais falam de produção de conceitos, chamados “efeitos”¹⁰. Quando desenvolvem esses conceitos, tentam ler a realidade a partir deles. Assim, os conceitos teóricos elaborados serão relacionados dialeticamente à prática, em que eles aprendem a elaborar, a partir da experiência de ação, modelos conceituais mais complexos ou problemáticos, e a construir outras formas de práticas de intervenção (MARTINS; EL HAMMOUTI; IÑIGUEZ, 2002, p. 44).

Hemi Hess (ALTOÉ, 2004) considera que a AI foi fundada por Lourau, visto que ele foi o responsável por elaborar as bases teóricas; assim, “se Lapassade formulou a profecia, Lourau estabeleceu os fundamentos do movimento” (ALTOÉ, 2004, p. 21).

Segundo Coimbra (1995, p. 74), a AI, “ao pretender ficar do lado da vida, do instituinte, das implicações, da transversalidade [...], necessariamente, rompe com o autoritarismo dos saberes oficiais, englobantes e totalizantes”. A AI tem como objetivo entender uma realidade organizacional e social, a partir das práticas e discursos dos sujeitos. Propõe que a sociedade seja considerada como uma rede composta por instituições, que podem ser plasmadas em leis, regras e normas. Contudo, não é necessário que tais leis, regras e normas sejam redigidas. Elas (regras, normas e leis) representam uma regulamentação da vida humana, das atividades, apresentando-se as permissões e as proibições. Entre os homens, faz-se necessária a criação de instituições, visto que são responsáveis por relacionar, diretamente, o homem com a

¹⁰ A fim de exemplificarmos o que seriam os efeitos, citamos o denominado “efeito Weber”, o qual indica que “quanto mais a sociedade industrial se torna complexa e avançada, mais seus membros se tornam ignorantes, figurantes de sua própria sociedade, pois não sabem o que está funcionando nem como ela funciona” (MARTINS; EL HAMMOUTI; IÑIGUEZ, 2002, p. 59).

cultura. As *instituições* garantem, de certa forma, uma regularidade e um controle, afastando os sujeitos do caos. Assim, sociedade seria “um tecido de instituições que se interpenetram e se articulam entre si para regular a produção e a reprodução da vida humana sobre a terra e a relação entre os homens” (BAREMBLITT, 2012, p. 29).

A efetivação das instituições na sociedade, de uma forma materializada, objetivada, se dá pelas *organizações*, que são formas materiais que efetuam as proposições das instituições. Há uma relação de interdependência entre as instituições e as organizações, as primeiras não existiriam fisicamente se não fossem as segundas e estas, no que lhes concerne, não contariam com sentido nem com objetivo sem as instituições.

As organizações são grandes complexos, união de elementos menores, os *estabelecimentos*. Estes possuem dispositivos técnicos que possibilitam seu funcionamento, os quais são chamados de *equipamentos*. Outro conceito importante para se pensar a sociedade são os *agentes institucionais*, os quais são responsáveis por colocar em ação, dar movimento às coisas materiais e imateriais, são os sujeitos das instituições. Os agentes atuam por meio de práticas discursivas e não discursivas, produzindo e reproduzindo novas e velhas formas de relacionamento social nesses estabelecimentos. Há também os *discursos*, que podem ser falados ou escritos, os quais definem a instituição, o que ela faz e o que não faz; como faz e o porquê faz, o que lhe compete e o que não lhe compete, seus limites e possibilidades. Tais discursos podem ser materializados em leis, normativas, decretos, normas, cartilhas, manuais etc. O dito ou escrito e o não-dito, as omissões, ausências e lacunas, compõem o discurso, que é ideológico, lacunar e contraditório. As *práticas*, outro conceito, correspondem as ações desenvolvidas pelos *agentes institucionais* nos *estabelecimentos* da *instituição*, podem ser atendimentos individuais, em grupo ou familiares; orientações; visitas domiciliares; atividades socioeducativas; e articulações com a rede, por exemplo. Tais práticas podem estar descritas nas legislações, cartilhas de orientações, mas também pode haver outras diversas, não previstas, mas que são executadas pelos agentes institucionais.

Na presente dissertação, nos propusemos realizar uma AI de papel da Assistência Social, tomando como objeto de estudo as legislações e textos acadêmicos, adotados como discursos que compõem a Assistência Social como instituição. Trabalhamos a partir de bibliografia documental e acadêmica, aplicando o instrumental teórico e conceitual da AI no discurso oficial e acadêmico sobre a política de Assistência Social. Fizemos o que se

denomina de uma análise de papel, “quando o material empírico da análise é constituído por documentos, observações e entrevistas, tem-se a ‘análise de papel’. Nesse caso, (...) um estudioso que realiza uma análise de cunho teórico sobre uma determinada organização”, conforme afirma L’Abbate (2012, p. 198).

A AI de papel é uma das possibilidades de investigação teórica, na qual um pesquisador se propõe, sem ter, necessariamente, uma inserção concreta num determinado estabelecimento institucional específico, fazer um trabalho de pesquisa com base em materiais impressos diversos, trabalhando, portanto, com o nível do discurso. De posse desse material, o pesquisador promove uma análise sobre seus conteúdos, operando por meio dos conceitos da AI para produzir um conhecimento sobre aquela temática.

CAPÍTULO 2

CAMPO METODOLÓGICO DA ANÁLISE INSTITUCIONAL

O analisador deve substituir o analista – de qualquer modo, na realidade, é sempre o analisador que dirige a análise (LOURAU, 2004a, p. 84).

2.1 Método de pesquisa

Distinguimos teoria, método e técnicas de investigação como aspectos suplementares e articulados que compõe uma pesquisa científica. A teoria diz respeito ao lugar teórico, político e ético adotado pelo pesquisador. O método, de um modo geral, deriva da perspectiva teórica e está intimamente articulado com ela. No caso particular da AI, cujos pilares são o materialismo histórico e a psicanálise freudiana, teoria e método se distinguem apenas didaticamente.

Outra coisa são as diversas técnicas de investigação ou de “coleta de dados”, como se diz tradicionalmente. Essas últimas podem ser utilizadas para realizar investigações pautadas nas mais diversas perspectivas teóricas e metodológicas. Não confundimos o método, que, no caso do presente estudo, é a “AI de papel”, com as técnicas de trabalho com o material de análise, chamadas de “análise da literatura”, que podem ser documental ou bibliográfica. Neste estudo, trabalhamos analisando papéis, tanto documentos, quanto, propriamente, literatura. Entendemos que a AI consiste em uma teoria que apresenta conceitos consistentes e que ela também permite, ao mesmo tempo, operar com tais conceitos enquanto ferramentas técnicas.

Na realização deste estudo, partimos da perspectiva da AI (ALTOÉ, 2004; BAREMBLITT, 2012; BENELLI; COSTA-ROSA, 2011, 2012a, 2012b, 2013; COIMBRA, 1995; LAPASSADE, 1983; L’ABBATE, 2003, 2012, 2013; LAPASSADE; LOURAU, s/d; LOURAU, 2014; RODRIGUES, 2000), pois consideramos essa teoria apropriada para pensar o processo de formação da política de Assistência Social em sua complexidade, bem como para realizar uma leitura problematizadora dessa política, tomando-a como uma instituição, como uma lógica que inclui leis, orientações técnicas, normativas, estabelecimentos, atores institucionais diversos, discursos, práticas e efeitos éticos que podem ser descritos e devidamente analisados (BENELLI, 2014b).

Ressaltamos a importância de estudarmos o panorama histórico da emergência institucional da política de Assistência Social e seus processos de construção social, pois trabalhamos com a hipótese de que ela foi criada como resposta e como forma de equacionamento voltado às demandas sociais, a partir da sociabilidade capitalista, relacionando-se intrinsecamente na tensão existente na relação entre capital e trabalho, e compreendida e direcionada para a classe social que não acessa condições mínimas de subsistência. Assim, deve-se considerar o movimento social e histórico na forma como o Estado se organiza para dar respostas à desigualdade social. Para que seja possível realizar um delineamento histórico e crítico desse complexo processo de institucionalização de práticas dessa política, bem como das leis e estabelecimentos que materializam a realização dessa política, utilizamos alguns conceitos da AI que nos situaram nesse campo.

A AI, ao trabalhar com o conceito de campo de análise, contribuiu com as necessidades desta pesquisa, pois é uma teoria que não deixa de ponderar as dimensões micro e macropolíticas, sempre considerando o atravessamento do Estado e do sistema econômico vigente, além de se referir também à transversalidade dos momentos revolucionários da história. O conceito de campo de análise pode ser, por definição, contemporâneo ou não, concreto ou abstrato, e possibilita a demarcação de um campo de estudos determinado, objetivando compreendê-lo em toda sua complexa gama de articulações e seus efeitos decorrentes.

Os analisadores institucionais, outro importante conceito da AI, seriam os fenômenos que surgem no decorrer do processo analítico, e podem ser construídos ou históricos; os primeiros seriam, por exemplo, assembleias, reuniões, dentre outros artifícios planejados, que permitem que se expresse o não dito institucional; já os segundos seriam, por exemplo, fatos ou eventos que acontecem de modo não premeditado ou dirigido pelos analistas institucionais, tornando expressos os sentidos ocultos ou dissimulados das práticas institucionais.

Trabalhamos com a hipótese de que uma análise dos documentos da instituição Assistência Social, tais como as leis que a regulamentam, normativas, resoluções, portarias, cartilhas institucionais, podem revelar, no plano do discurso, diferentes termos e conceitos que operam como analisadores. Propusemo-nos a realizar, por meio da conceituação da AI, uma leitura analítica dos documentos, a fim de verificar o surgimento e aplicação no discurso de certos conceitos, tais como proteção social, vulnerabilidade e risco; considerando, como

pressuposto inicial de pesquisa, serem significantes para o processo de institucionalização da Assistência Social no Brasil como política pública¹¹.

Neste estudo, por se tratar de uma AI de papel, os analisadores que buscamos encontrar foram os históricos, dos quais pudemos ter notícia por meio dos documentos escritos. Portanto, consideramos a AI uma teoria apropriada para a investigação da Assistência Social como uma instituição que se materializa por meio de leis, práticas e discursos.

2.2 Objetivos

Nosso objetivo geral consistiu em realizar uma AI de papel da Assistência Social como política pública de direito dos cidadãos e de dever do Estado.

Nossos objetivos específicos consistiram em:

a) dar prosseguimento à nossa formação como pesquisadora, desenvolvendo uma pesquisa em nível de mestrado acadêmico;

b) nos apropriarmos do referencial teórico-conceitual e técnico-operatório da AI, sobretudo na modalidade denominada “AI de papel”, empregando-a na produção da presente investigação;

c) empreender uma pesquisa de levantamento da literatura documental e bibliográfica/acadêmica sobre a Assistência Social em bancos de dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário¹², de teses e dissertações da área da Psicologia da UNESP, USP, UNICAMP, UNIFESP, UFSCAR;

d) compreender e explicar a história da formação da política de Assistência Social brasileira, por meio de uma revisão bibliográfica pertinente, buscando verificar, por meio da análise do discurso oficial, se houve transformações efetivas na consistência institucional da política de Assistência Social no Brasil entre 1993 e 2017;

e) efetuar uma leitura crítica de alguns documentos e legislações que representam o processo de institucionalização da política de Assistência Social, buscando realizar uma análise paradigmática de tais textos; para isso, partimos do trabalho desenvolvido por Benelli e Costa-Rosa (2012a);

¹¹ Aqui nos inspiramos nos trabalhos de Benelli (2016b) e de Benelli e Costa-Rosa (2013).

¹² A alteração da nomenclatura do Ministério de Desenvolvimento Social foi realizada em janeiro de 2019; o atual Ministério da Cidadania absorveu os Ministérios de Desenvolvimento Social, da Cultura e do Esporte (BRASIL, 2019).

Algumas questões foram centrais para orientar esta pesquisa: como surgiu a política de Assistência Social? O que propõe essa política? Quais são seus objetivos e como pretende alcançá-los?

2.3 Técnicas de investigação

Nesta dissertação, trabalhamos com a técnica de investigação de revisão da literatura documental e bibliográfica. Para a realização desta pesquisa por meio da AI de papel, que consiste na produção de uma pesquisa teórica, foram utilizados dois tipos de literatura como material de análise, a fim de realizarmos uma leitura problematizadora a respeito do tema proposto: a literatura documental e a bibliografia.

Entendemos que a AI nos permitiu formular um campo de análise temático determinado, o qual foi recortado como a política pública de Assistência Social. Essa abordagem teórico-técnica permitiu a problematização de saberes, de poderes e de sujeitos, de discursos e de práticas, de modo a possibilitar a captação de um determinado problema na sua complexidade e movimento. Desse modo, explicitamos que buscamos aplicar o aparelho conceitual da AI a um campo de análise específico, intencionalmente recortado. Trata-se de um exercício denominado AI de papel, distinto da Socioanálise (LOURAU, 2014).

A AI, na amplitude e complexidade com que a empregamos, constituiu uma ferramenta de análise potente, que pode ser aplicada de modo frutífero a um determinado conjunto de documentos. Tanto Lourau (2014), quanto Benelli (2006, 2013b), Silva e Benelli (2012) e Penariol (2017) trabalharam intensamente com análises da literatura, o que é perfeitamente adequado a partir de suas perspectivas teóricas e metodológicas. É na sua vereda que nos localizamos com esta pesquisa, considerando o referencial da AI e incluindo tais autores.

A literatura é composta por documentos, materiais que não receberam tratamento acadêmico, tais como leis, decretos, constituições, apostilas, cartilhas, textos oficiais publicados por órgãos do governo. Já a literatura propriamente acadêmica pode ser denominada de bibliografia, sendo composta por livros, teses, dissertações e por artigos científicos, são trabalhos produzidos no âmbito da organização acadêmica universitária.

2.4 Paradigmas para uma análise dialética do campo da Assistência Social

Os pesquisadores Benelli e Costa-Rosa (2012a) empreenderam um importante e útil estudo por meio do qual detectaram a presença de paradigmas no campo da Assistência Social. Para tanto, partiram do materialismo histórico-dialético, da AI, da Psicologia Social e dos estudos de Michel Foucault. Essa construção resultou de um estudo teórico e prático, a partir da participação e composição de Benelli como integrante de um CMDCA. Esses autores definem paradigma enquanto “constructo teórico que nos permite entender dinamicamente a realidade histórica, organizando seu aparente caos, e alcançam uma compreensão de sua forma, de seu sentido e de seus processos de produção” (BENELLI; COSTA-ROSA, 2012a, p. 613).

A presença dos paradigmas diversos no campo da Assistência Social não ocorre de forma pura, eles coexistem e é possível observar a predominância de um sobre o outro a partir dos analisadores institucionais, naturais ou construídos, os quais possibilitam ver os conflitos institucionais, as tensões em meio aos textos plasmados e rígidos.

Cada arranjo paradigmático implementa uma orientação política e assistencial específica, norteada por princípios e pressupostos que normalmente não estão plenamente explícitos, mas que, afinal de contas, é capaz de produzir aquilo que é determinado por suas possibilidades, não o que gostariam a boa vontade e a ingenuidade política dos agentes institucionais. Sempre é possível utilizar instrumentos novos para atingir objetivos bem tradicionais, e vice-versa (BENELLI; COSTA-ROSA, 2012a, p. 613).

Dessa forma, os autores construíram seis paradigmas diversos sobre o campo da Assistência Social, sendo estes: Paradigma da Caridade; Paradigma da Filantropia; Paradigma da Promoção Humana; Paradigma do Clientelismo Assistencialista; Paradigma da Assistência Social como Política de Estado e, por último, o Paradigma do Sujeito Cidadão.

O Paradigma da Caridade é norteado pela teoria religiosa, pensada a partir do tema das boas obras, as quais necessitam do trabalho de voluntários aptos a fazer o bem e ajudar ao próximo. Enquanto ideologia, caracteriza-se por ser conservadora, acrítica e apolítica, nela, meios e fins da instituição estão integrados. Os problemas são tratados como individuais; promovem-se, enquanto efeitos assistenciais e éticos, o assujeitamento dos indivíduos e a alienação sociopolítica.

O Paradigma da Filantropia caracteriza-se pelo amor à humanidade, operacionalizado pelas ações sociais típicas da elite burguesa, a qual busca fazer o bem ao próximo na tentativa de adaptação das classes populares aos valores e regras da classe dominante. Dessa forma,

dispõe, enquanto teoria e técnica, de estratégias de moralização das ações pessoais, utilização de regras e de educação àqueles sujeitos pobres para se submeterem aos valores e necessidades das classes dominantes; assim, impõem-se valores às classes populares na perspectiva de criminalização da pobreza, incutindo nos pobres a submissão às situações de trabalhos socialmente aceitas e desejadas. Manter a ordem e o funcionamento na sociedade burguesa é o objetivo desse arranjo paradigmático. Os efeitos assistenciais e éticos resultantes são, assim, como o paradigma anterior, o assujeitamento e a alienação sociopolítica, bem como a pseudoprofissionalização que oculta as relações de exploração da classe trabalhadora pelo capitalismo.

O terceiro Paradigma proposto é da Assistência Social como Promoção Humana; é o resgate e a atualização do paradigma da caridade pelos grupos religiosos. Sua teoria se refere ao tema dos direitos humanos e sociais dos indivíduos. “O trabalho de promoção humana é considerado como sendo uma responsabilidade e um compromisso que cada um deve ter consigo mesmo, com os outros e com todas as coisas que estão a sua volta” (BENELLI; COSTA-ROSA, 2012a, p. 625). O objetivo seria o de educar os homens para a convivência coletiva e comunitária impulsionando-o para se organizar e para ter força reivindicatória. A técnica é baseada numa pedagogia psicologizante, centrada no sujeito que aprende e a ação pauta-se na boa vontade e no voluntariado; é improvisada e precária. Promove os efeitos assistenciais e éticos de tutela, assistencialismo e subordinação.

O Paradigma da Assistência Social como Clientelismo Assistencialista segue a teoria do patrimonialismo e clientelismo no poder executivo. Tendo sua origem no Estado colonial português, com a concessão de poderes, títulos e terras aos senhores, é amparado numa prática político-administrativa na qual o público e o privado não se distinguem. Há um processo de legitimação dos dominantes pelo qual se institui a ideia de direito natural, através de uma rede de favores e de clientelas. Também estão presentes neste paradigma o primeiordamismo e o fundo municipal da solidariedade; dessa forma, ocorre um repasse financeiro que o prefeito pode disponibilizar para a entidade que lhe convém, seguindo com a lógica clientelista. A técnica

Consiste em dispensar ajuda, auxílio e favor aos pobres, aos ‘desfavorecidos’ e necessitados, por meio de programas, de projetos e de serviços institucionalizados de Assistência Social públicos e privados, utilizando a máquina pública com finalidades eleitoreiras (BENELLI; COSTA-ROSA, 2012a, p. 630).

Neste paradigma, a ideologia impregnada é utilitarista, pragmática, reacionária e politicamente oportunista, produzindo como efeitos éticos e assistenciais o controle social sobre os pobres, tutela e subordinação.

O quinto Paradigma consiste na Assistência Social como política de Estado, o qual é fundamentado na legislação do SUAS (BRASIL, 1993, 2004, 2005, 2011a). Nele, a Assistência Social é apresentada enquanto “direito fundamental social que protege os necessitados, garantindo-lhes o mínimo para uma vida digna, sem que haja contraprestação direta por parte dos beneficiários” (BENELLI; COSTA-ROSA, 2012a, p. 631). A técnica empregada por esse paradigma consiste na socioeducação: instrumentalizam-se recursos pedagógicos e educacionais para produzir efeitos psicológicos, terapêuticos e morais nos indivíduos, buscando sua adaptação à sociedade. Utilizam-se também ações despolitizadas e técnicas. Como fundo ideológico, apresenta o conservadorismo e o desenvolvimentismo, com o discurso naturalizante dos problemas sociais e da pobreza. “O autoritarismo, o coronelismo, o paternalismo, o clientelismo e o favoritismo, o nepotismo e a corrupção tendem a acompanhar o modelo patrimonialista. Tudo isso pode disfarçar-se em um modelo de gestão burocrático centralizador e hierárquico” (BENELLI; COSTA-ROSA, 2012a, p. 634). Contudo, não se podem negar os avanços apresentados pela institucionalização da Assistência Social enquanto direito social de dever do Estado, implementados a partir da Constituição Cidadã (BRASIL, 1988).

Os sujeitos de direitos ainda são objetos de tutela, proteção e controle na prática institucional, remetendo às ações próprias do Paradigma da Filantropia. Quanto aos efeitos assistenciais e éticos, promove-se uma manutenção da ordem vigente por meio da inclusão consentida e integração tuteladora, enfraquecendo as reivindicações dos movimentos sociais e a capacidade de luta, visto que passa a contemplar seus temas como parte dos programas de governo.

O último Paradigma proposto por Benelli e Costa-Rosa (2012a) consiste no Sujeito Cidadão, o qual seria uma alternativa dialética possível às opções anteriores.

Notamos no discurso oficial da Assistência Social como Política de Estado a ausência de uma perspectiva política crítica, dialética e transformadora. [...] O novo cenário institucional político promoveu a inclusão e a canalização de boa parte das aspirações populares para os conselhos municipais, canais institucionais oficiais, facilmente manipuláveis pelos governantes, frente à ausência de tradição e experiência de participação política institucionalizada

dos membros da sociedade civil. Em outros termos, isso significa que os interesses e valores sociais que detêm o controle hegemônico da sociedade retomam a hegemonia absoluta, deixando aos movimentos sociais um espaço ainda mais limitado (BENELLI; COSTA-ROSA, 2012a, p. 641).

Nesse Paradigma, o saber proposto seria o da Educação Popular de Paulo Freire, a qual se sustenta na dialética marxista e na participação radical dos sujeitos enquanto protagonistas da produção do saber. Buscar-se-iam metodologias incentivadoras para a participação popular bem como o empoderamento dos sujeitos, de base política e de transformação social, “orientada por anseios humanos de liberdade, de justiça, de igualdade e de felicidade” (BENELLI; COSTA-ROSA; 2012a, p. 642). Nessa proposta de Paradigma, o processo de ensino e aprendizagem é um ato de conhecimento e transformação social que se pauta na perspectiva política.

A partir de uma perspectiva institucionalista, e com base na autoanálise e na autogestão, por meio de um trabalho intenso de auto formação, a entidade assistencial seria construída horizontal e coletivamente por profissionais, usuários e seus familiares, todos atuando como membros formuladores e participantes de suas atividades (BENELLI; COSTA-ROSA, 2012a, p. 644).

Os efeitos éticos e assistenciais resultantes apontarão para a transformação social, qualidade de vida e singularização subjetiva dos sujeitos cidadãos. Dessa forma, implica num processo político de produção de subjetividades que deve superar a simples inclusão normalizante dos indivíduos. Implica na “abertura ao devir de outras possibilidades societárias e subjetivas, a partir da inclusão do sujeito na construção da ‘obra’ que lhe pertence” (BENELLI; COSTA-ROSA, 2012a, p. 648).

Essa leitura paradigmática permite entender e equacionar numerosos impasses e contradições presentes e operantes no campo da Assistência Social, e é relevante tanto para compreender quanto para atuar nessa área complexa.

CAPÍTULO 3

ENSAIANDO UMA LEITURA INSTITUCIONALISTA E PARADIGMÁTICA DA HISTÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

No caso da assistência social, a constituição de rede pressupõe a presença do Estado como referência global para sua consolidação como política pública. Isso supõe que o poder público seja capaz de fazer com que todos os agentes desta política, OGs e, ou, ONGs, transitem do campo da ajuda, filantropia, benemerência para o da cidadania e dos direitos (BRASIL, 2004, p. 46).

3.1 O processo de institucionalização da Assistência Social no plano discursivo

Para que possamos compreender a Política Social como relacionada às configurações da questão social, à produção e reprodução social em um contexto capitalista, faz-se necessário o percurso histórico para que vejamos a Política Social em seus diferentes contextos histórico, político, social e econômico. Para tanto, apresentamos uma caracterização do seu desenvolvimento no contexto brasileiro, mas não descartamos as questões internacionais que influenciaram o desenvolvimento da Assistência Social no Brasil, direta ou indiretamente.

Desenvolver dialeticamente uma análise a respeito do surgimento das políticas sociais requer apreender o capitalismo enquanto um modo de produção inserido nas diferentes dimensões da vida: cultural, social, econômica e política. Assim, devemos considerar as formas de acumulação e o nível de desenvolvimento, bem como o papel do Estado enquanto regulador das políticas sociais. Nesse sentido, também devemos observar as influências resultantes das classes sociais, entendendo os interesses antagônicos que permeiam e influenciam o direcionamento das políticas sociais na dimensão estatal.

As primeiras iniciativas reconhecíveis de políticas sociais desenvolveram-se juntamente com os movimentos iniciais do Capitalismo na Revolução Industrial, das intervenções estatais e da emergente luta de classes. Segundo as autoras Behring e Boschetti (2011), as políticas regulamentadoras anteriores à Revolução Industrial tinham como questão central o trabalho a todos aqueles que necessitavam dele para sobreviver; ou seja, obrigavam-se os pobres a se submeterem a qualquer tipo de trabalho, bem como se estipulavam salários para que não tivessem autonomia para negociarem a remuneração. Também se proibia a mendicância

daqueles sujeitos aptos ao trabalho, obrigando-os a se submeterem a qualquer trabalho oferecido.

Na teoria social de Marx, o trabalho é apreendido enquanto uma categoria¹³ fundante do ser social, ou seja, representa a forma como os homens produzem e reproduzem a sua existência. Essa produção da vida por meio do trabalho não deve ser compreendida como uma mera reprodução da existência física dos homens. Antes de tudo, ela é um determinado modo de vida dos indivíduos, o ato de exteriorização de sua vida, ou seja, a vida dos homens em cada época histórica coincide com a sua produção. Podemos observar que, nessa perspectiva, o trabalho apresenta um caráter social: é sempre coletivo e faz parte de um todo nas relações sociais.

Em sociedades pré-capitalistas e capitalistas, devido às relações de produção, o trabalho assume forma de mercadoria, por meio da qual a força de trabalho fica submetida à exploração do capital. O homem passa a não se reconhecer no produto do seu trabalho, o objeto de sua criação torna-se algo estranho a ele. Assim, conforme Marx (2012, p. 96):

O desapossamento do operário no seu produto tem o significado não só de que seu trabalho se torna um objeto, uma existência exterior, mas também de que ele existe fora dele, independente e estranho a ele, de que a vida, que ele emprestou ao objeto, o enfrenta de modo estranho e hostil.

Na regulação da vida social dentro da lógica capitalista de produção, o Estado exerce um papel fundamental enquanto uma espécie de regulador da ordem social. Para Marx e Engels (2008, p. 12), “o poder do Estado moderno não passa de um comitê que administra os negócios comuns da classe burguesa como um todo”. Nesse aspecto, sinalizamos que as ações do Estado são movidas por claro interesse de classes. Isso implica que as ações e políticas definidas pelo Estado defendem um determinado projeto de classe social. Dessa forma, esse interesse de classe irá se manifestar no direcionamento da assistência social no decorrer do processo histórico.

¹³ De acordo com Netto (2011, p. 46), as categorias exprimem formas e modo de ser, são determinações de existência, são objetivas e reais, são históricas e transitórias; assim, as categorias próprias da sociedade burguesa só têm validade no seu marco histórico.

Podemos considerar que as primeiras expressões da questão social¹⁴, possíveis forças instituintes no processo de institucionalização da Assistência Social, incluem diferentes aspectos da luta de classes, das lutas a respeito das jornadas de trabalho nas fábricas e das respostas dadas pelo Estado. Segundo Behring e Boschetti (2011), as legislações referentes às produções fabris poderiam ser consideradas como precursoras do papel que caberia ao Estado no que diz respeito à relação das classes com as políticas sociais do século XX.

O final do século XIX e as três primeiras décadas do século XX ficaram marcados pelo pensamento do liberalismo, o qual pressupunha a mínima intervenção estatal e o princípio do trabalho como mercadoria regulada pelo livre mercado. O Estado liberal implicava que, a partir do interesse particular, individual, o resultado viria no plano coletivo também, ou seja, maximizar-se-ia o bem-estar coletivo. Adam Smith, pensador do liberalismo, não desejava a extinção do Estado, mas sim a regulamentação estatal por meio de leis e ações que pudessem garantir maior liberdade para o mercado. Outro pensamento, contrário ao de Adam Smith seria o de Rousseau: segundo ele, a saída para

o impasse da desigualdade social e política na sociedade civil (seria) a configuração de um Estado cujo poder (residiria) no povo, na cidadania, por meio da vontade geral. Este é o contrato social em Rousseau. Apenas esse Estado, um Estado de direito, fundado nas leis definidas pela vontade geral, seria capaz de limitar os extremos de pobreza e riqueza presentes na sociedade civil e promover a educação pública para todos – meio decisivo para a livre escolha (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 58).

Às expressões da questão social surgidas no final do século XIX foram dadas respostas repressivas; entretanto, nenhuma atingia de fato as estruturas sociais presentes no capitalismo. A transição do século XIX para o século XX não foi marcada, dessa forma, por uma ruptura radical do Estado liberal para um Estado social capitalista; não foi um processo linear evolutivo, visto que ambos possuem como questão comum “o reconhecimento de direitos sem colocar em questão os fundamentos do capitalismo” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 63). Nesse período, destacaram-se as lutas da classe trabalhadora, representando tensões sociais, que contribuíram para que os direitos sociais fossem ampliados.

Processos políticos e econômicos que contribuíram para esse enfraquecimento do pensamento liberal no período foram, por exemplo, o crescimento da classe operária, o que

¹⁴ Para Iamamoto e Carvalho (1998, p. 77), “a questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado”.

obrigava a burguesia a reconhecer direitos de cidadania política e social, e também o processo de concentração e monopolização do capital, responsável por colocar abaixo a ideia liberal de que o indivíduo empreendedor poderia ascender de classe. Todo o processo de institucionalização da política pública de Assistência Social no Brasil foi transversalmente influenciado por forças internas do país e forças externas, pelas instituições econômicas e políticas. O período de depressão do liberalismo, mais ou menos de 1914 a 1939, resultou em uma multiplicação de políticas sociais de forma fragmentada e lenta, generalizando-se no período de expansão após a Segunda Guerra Mundial.

O processo específico do Brasil quanto ao surgimento das políticas sociais pressupõe considerarmos as particularidades do nosso país: em sua origem, nossa sociedade e economia foram voltadas para fora, com as flutuações dos interesses externos. Trata-se de uma sociedade marcada pelo escravismo duradouro, um desenvolvimento tardio e desigual da sociedade que perdura até a segunda década do século XXI, apresentando um alto índice de concentração de renda. Dessa forma, o Brasil Capitalista permanece impregnado por questões passadas, de sua formação e desenvolvimento histórico, divergindo da forma “clássica” de transição para o capitalismo. Não se observa aqui, portanto, um processo linear, em que coexistam forças instituídas e instituintes: as primeiras buscam enfraquecer as segundas, enquanto, por outro lado, as forças revolucionárias buscam promover a superação da alienação e recuperação do saber dos sujeitos.

O Estado brasileiro tem sua origem a partir de uma forte ambiguidade entre um liberalismo formal e um patrimonialismo que buscava garantir os privilégios das classes dominantes; o Estado “era” tendencioso em favor da classe burguesa, respondendo aos seus interesses e não ao coletivo geral da sociedade. Dessa forma, a transição nada clássica do liberalismo para o capitalismo no contexto brasileiro foi marcada

por uma visão estreita do dinamismo do mercado interno e ‘se destinava’ a impedir qualquer crescimento a partir de dentro. Prevaleceram os interesses do setor agroexportador e o ímpeto modernizador não teve forças suficientes para engendrar um rumo diferente, já que promovia mudanças com a aristocracia agrária e não contra ela (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 77).

Assim, a burguesia seguiu por meio de mudanças modestas e graduais que resultaram em adaptações ambíguas, marcadas por preocupações particulares de uma classe e por um conservadorismo social e cultural.

Se a política social tem relação com a luta de classes, e considerando que o trabalho no Brasil, apenas de importantes momentos de radicalização, esteve atravessado pelas marcas do escravismo, pela informalidade e pela fragmentação/cooptação, e que as classes dominantes nunca tiveram compromissos democráticos e redistributivos, tem-se um cenário complexo para as lutas em defesa dos direitos de cidadania, que envolvem a construção da política social. É nesse quadro que se devem observar as medidas esparsas e frágeis de proteção social no país até a década de 1930 (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 79).

O trabalho realizado pelas autoras Behring e Boschetti (2011) quanto à relação de legislações que propusessem políticas sociais mostra que até o ano de 1887 não havia nenhuma legislação nesse sentido no Brasil; a primeira surgiu em 1888, a qual criava a caixa de socorro para a burocracia pública. Já em 1891 surgiu a primeira legislação específica para um seguimento da população, a infância. O início do século XX foi marcado pelo surgimento dos primeiros sindicatos, a partir da lei de 1907, que garantia o direito de organização sindical. Em 1911, a partir de um movimento da classe trabalhadora, ocorreu a redução da jornada de trabalho, passando para doze horas diárias e em 1923, pela lei Eloy Chaves, instituiu-se a obrigatoriedade das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs).

As CAPs são analisadores para pensarmos o formato que teve a política social brasileira nos anos seguintes. Elas eram restritas às categorias de trabalhadores ligados direta ou indiretamente à monocultura do café, ou seja, trabalhadores das ferrovias e marinheiros, responsáveis pela exportação; nesse período, aproximadamente setenta por cento do produto interno bruto do Brasil advinha da monocultura cafeeira. Externamente ao Brasil, a crise de 1929 foi responsável por uma modificação econômica, com a diminuição da exportação do café, colaborando para uma ampliação da diversidade produtiva interna.

Esse período de 1930 foi o momento em que outras oligarquias agrárias e também um setor industrialista chegaram ao poder, substituindo a hegemonia cafeeira (período em que grande parte do produto interno bruto advinha das exportações de café). Nesse período o Brasil entrou em uma ditadura: Getúlio Vargas enfrentou de forma veemente os componentes mais radicalizados do movimento operário, mas também teve uma atuação na iniciativa política para regulamentar as relações trabalhistas no país. O período de 1930 a 1942 compreendeu marcos regulatórios que previam, dentre outras questões, regulação dos acidentes de trabalho, aposentadorias e pensões, auxílio doença, maternidade, família e também seguro-desemprego. O Ministério do Trabalho também foi criado nesse período, em

1930; a Carteira de Trabalho, em 1932, passou a servir de documento da cidadania, garantindo alguns direitos àqueles que tinham trabalho com registro.

No que se refere ao desenvolvimento da Assistência Social no Brasil, podemos localizar em 1942 a primeira regulamentação que centralizou uma ação em âmbito federal, que seria a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA).

Essa instituição foi criada para atender às famílias dos pracinhas envolvidos na Segunda Guerra e era coordenada pela primeira dama, Sra. Darci Vargas, o que denota aquelas características de tutela, favor, clientelismo na relação entre Estado e sociedade no Brasil, atravessando a constituição da política social (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 108).

A LBA, posteriormente, passou a constituir uma rede grande e articuladora da Assistência Social, por meio da presença forte de numerosas iniciativas privadas. Os avanços na introdução da política social no Brasil resultaram da aprovação da Constituição de 1937, a qual reconheceu a necessidade de diferenciar as categorias de trabalhadores, estabelecendo, assim, a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em 1943, um marco regulatório do modelo fragmentado dos direitos no Brasil. Dessa forma, o país acompanhava os avanços e tendências internacionais de intervenção do Estado nas questões sociais, mas com particularidades internas.

O período seguinte, marcado pelos 15 anos de Getúlio Vargas no poder, foi de tensões sociais, políticas e econômicas, o que possibilita observar os movimentos contrários e contraditórios, visto o Brasil ter se tornado um país com uma indústria de base em processo de consolidação, com a capacidade de exportação agrária e a presença de movimentos sociais, de operários e populares, com muitas reivindicações. O período seguinte também foi de instabilidade, resultando no suicídio de Vargas em 1954, na renúncia de Jânio Quadros em 1961 e no Golpe Militar de 1964, o que dificultou, assim, o consenso quanto a um projeto nacional em que se pudessem incluir as propostas da política social; seu resultado foi um período de lenta expansão dos direitos, com a manutenção do modelo corporativista e fragmentado da época de Getúlio Vargas.

Os anos de 1970, no Brasil, foram marcados pela crise econômica, que se pode considerar como crise cíclica, ou seja, inerente ao capitalismo. Há uma superprodução e uma manutenção do poder aquisitivo da população com uma queda de exportação devido a crises externas, o que resulta em um excedente de produção. O Estado, mais uma vez, se

responsabilizou por absorver os impactos da crise e, dessa forma, prejudicou investimentos na expansão dos direitos sociais. De maneira transversal, o econômico, político e social se inter-relacionam e se influenciam na busca pela manutenção do instituído historicamente e, em meio a uma sociedade dita democrática, busca-se a manutenção do poder daqueles que são ricos e comandam a economia nacional, mesmo que para isso se comprometa o planejamento econômico de políticas sociais amplas.

O período que se seguiu ao Golpe Militar de 1964 foi de uma modernização conservadora, uma proposição de mudanças e de políticas com viés instituinte e instituído; dessa forma, propuseram-se políticas sociais que buscaram manter sob controle as forças de trabalho e movimentos sociais que surgiram com a reivindicação de direitos.

Em 1974, foi criada a Renda Mensal Vitalícia, um avanço em políticas sociais econômicas, destinada aos idosos pobres que contribuíram para o sistema previdenciário por no mínimo um ano (correspondia a meio salário mínimo). A década seguinte, conhecida por ter trazido conquistas sociais com a Constituição Cidadã de 1988, também ficou marcada negativamente por questões econômicas.

A década de 1980 foi um período no qual claramente o Estado, posicionando-se frente aos interesses do setor privado, assumiu grande parte da dívida: aproximadamente 70% da dívida externa tornou-se pública. Ao governo, restou cortar gastos públicos, trazendo como resultados um baixo índice de desenvolvimento, queda na taxa de investimento e aumento na inflação, ou seja, “de um ponto de vista econômico, tem-se, na entrada dos anos 1990, um país derruído pela inflação” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 140).

Segundo Bresser-Pereira (2016), a transição democrática de 1985 resultou da ruptura entre uma burguesia industrial e o regime militar a partir de 1977, e de pressões populares que se mobilizaram para o movimento das “Diretas Já”¹⁵. Dessa forma, o colapso do Pacto Democrático Popular, iniciado em 1977, ocorreu em 1987, em consequência do fracasso do Plano Cruzado, com implicações no plano político também. Dessa forma, procedeu-se à eleição de um político arrivista para presidente do Brasil, Fernando Collor de Mello. “Foi uma manifestação da sua [do povo brasileiro] indignação diante da incapacidade que os dirigentes revelaram em estabilizar uma inflação que causava insegurança e sofrimento para todos” (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 303).

¹⁵ Foi um movimento civil de reivindicação por eleições presidenciais diretas, ocorrido entre 1983 e 1984 no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 é considerada a primeira constituição de fato democrática (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; BRESSER-PEREIRA, 2016), em razão da legitimidade na elaboração de sua redação por meio das constituintes, bem como pelo seu conteúdo, que amplia os direitos cíveis, políticos, e acrescenta muitos direitos sociais. Ela representa a redemocratização do Estado, pós-período da ditadura militar. Porém, os deputados constituintes eleitos em 1986, num pacto político popular, democrático e desenvolvimentista pela Constituição Federal, foram também responsabilizados pelo fracasso, em 1988 do Plano Cruzado.

O fracasso do desenvolvimentismo levou essas elites a uma guinada forte no sentido do neoliberalismo já dominante nos países ricos desde 1980, um liberalismo dependente que naturalmente não via com simpatia uma Constituição tão democrática e nacional. A primeira crítica foi quanto ao ‘detalhismo’ da nova Constituição: o excessivo número de artigos e incisos. A segunda foi relativa ao seu caráter social. Seria ‘impossível’ para um país de renda média como o Brasil garantir tantos direitos aos seus cidadãos; tentar garanti-los significaria tornar o país ‘ingovernável’. A terceira, ao seu caráter nacionalista, expresso na preferência que o Estado deve dar a empresas nacionais nas suas compras e a proibição de desnacionalização de serviços públicos básicos (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 300-301).

A Constituição Cidadã, dessa forma, teve como plano de fundo corresponder às expectativas de grupos diversos e opostos; buscou-se contemplar avanços com a inclusão dos direitos sociais, principalmente por meio da seguridade social e direitos políticos e humanos; bem como manteve questões importantes e divergentes, a manutenção da militarização do poder (serviço militar obrigatório e a não criação do Ministério da Defesa) e a continuidade das Medidas Provisórias, por exemplo. “Os que apostaram na Constituinte como um espaço de busca de soluções para os problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 142), o que indicaria a presença do instituído e do instituinte, bem como a coexistência de controversos paradigmas lutando pela hegemonia. Assim, mantiveram-se características seletivas, fragmentadas e compensatórias da política social, diante de um momento de reestruturação política, crise econômica e da necessidade de corresponder aos anseios de grupos diferentes, movimentos populares e de trabalhadores e dos proprietários e líderes econômicos; tais condições, políticas e econômicas contribuíram para um retorno do instituído e do conservador para impulsionar o neoliberalismo, dificultando, de fato, a implementação de princípios democráticos e dos direitos correspondentes entre 1990 e 2000.

Nos anos 1990, seguindo as tendências externas, instaurou-se no Brasil o neoliberalismo, com atraso, se comparado aos países do norte. Permaneceu de 1991 a 2005 o Pacto Liberal-Dependente (BRESSER-PEREIRA, 2016); alguns motivos para sua implantação foram o fracasso do Plano Cruzado e o período de ausência de poder entre 1987 e 1990. Coube à classe capitalista do país decidir-se se deveria “ser parte da construção de uma nação ou se deve[ria] assumir a dependência” (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 306). Se seguisse o primeiro caminho, deveria aceitar maiores salários para os trabalhadores e para a burocracia pública, mais gasto por parte do Estado com políticas públicas de educação, assistência social e saúde que resultariam no fortalecimento e crescimento do mercado interno; poderia ter o apoio do Estado na competição internacional e o benefício de uma maior estabilidade política. Se seguisse o segundo caminho, no qual as elites capitalistas pagam menos impostos e se aliam as elites dos países ricos, deixaria de ter como objetivo o crescimento da nação e da economia interna.

A hegemonia ideológica neoliberal que prevalecia então chamava a burguesia brasileira para fazer parte das elites globais mundiais. Por isso os empresários brasileiros viveram em constante ambiguidade e contradição que podem ser definidas por um oxímoro: a nacional-dependência. Em alguns momentos são nacionalistas, em outros cedem à hegemonia ideológica dos países ricos (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 307).

No primeiro ano no governo, Fernando Collor de Mello tinha um país num contexto econômico de hiperinflação e viu-se na necessidade de “adotar um programa de reformas liberais comandadas pela abertura comercial e pela privatização. A política de controle da inflação materializou-se no Plano Collor – um plano de estabilização ortodoxo, que continha um violento ajuste fiscal e monetário que incluiu a captura das poupanças privadas pelo Estado e o congelamento dos preços” (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 309). Nesse plano, não se incluiu a chamada “tabela de conversão das contas a pagar”, o que contribuiu para seu fracasso, finalizando o ano de 1991 com uma inflação de 20% ao mês.

Durante a década de 1990, com um contexto nacional de hegemonia do neoliberalismo, houve um processo de paralização da revolução nacional brasileira, o que resultou numa perda do conceito de nação. “Somente existe nação quando, apesar dos conflitos de classe, há solidariedade básica entre elas com relação à competição com as demais nações” (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 312).

O período de Fernando Collor de Mello no governo durou até o segundo ano do mandato, quando se instaurou o processo de Impeachment. Collor foi acusado de corrupção e, antes mesmo da aprovação do processo, renunciou ao cargo; assumiu o vice-presidente, Itamar Franco, um nacionalista com interesse voltado para o público. Como prioridade de seu governo, estabeleceu o controle da inflação, indicando Fernando Henrique Cardoso para ministro da fazenda.

Nesse período, desenvolveram o Plano Real. O congelamento não era uma opção, tendo em vista o resultado dos últimos planos que traumatizaram a sociedade e o mercado financeiro. Dessa forma, pensaram na neutralização da inércia inflacionária. Não houve emissão de uma nova moeda, mas sim a criação da Unidade Real de Valor (URV), que refletia a inflação, pois era atrelada à taxa de câmbio, mas continuava-se a usar a moeda velha, o cruzeiro. O Plano Real foi dividido em quatro fases: na primeira, realizou-se um ajuste fiscal (cortes nas despesas públicas e aumento de impostos); a segunda fase consistiu na neutralização da inércia inflacionária por meio da Unidade Real de Valor (URV), a qual era diariamente um pouco desvalorizada de acordo com a inflação do momento; a terceira fase foi a transformação da moeda nacional, substituindo o cruzeiro - a inflação, que antes estava em 45% ao mês, foi reduzida à quase 0%; a quarta fase foi da consolidação do plano, adotando o mecanismo de âncora cambial (BRESSER-PEREIRA, 2016).

Nesse contexto econômico que se seguiu à Constituição de 1988, os avanços nas políticas sociais ficaram prejudicados, e ocorreram esforços de manutenção da incipiente abertura instituinte. Nessa década, “as formulações de política social foram capturadas por uma lógica de adaptação ao novo contexto. Daí decorre o trinômio do Neoliberalismo para as políticas sociais – privatização, focalização/seletividade e descentralização” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 155). A institucionalização dos dispositivos, equipamentos, estabelecimentos e organizações da Assistência Social só ocorreram no início dos anos 2000, com a publicação das legislações que regulamentaram a execução dessa política pública¹⁶, visto que a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), sancionada em 1993, efetivada em 1995 e com nova redação em 2011, apresentou as diretrizes e os princípios que regeriam a execução da política pública, mas não estabeleceu a forma de implementação em âmbito

¹⁶ Política Pública entendida enquanto uma questão de interesse comum, ou seja, “quando um determinado problema [...] alcança o nível de objeto de preocupação e de debate nas instâncias diversas do Estado, tais como as de Segurança Pública, do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, dentre outras, as respostas e ações do Estado, relacionadas com tentativas de equacionamento do problema em pauta, podem ser consideradas como sendo políticas públicas” (BENELLI; COSTA-ROSA, 2013, p. 288).

nacional enquanto um Sistema Único de Assistência Social: isso se deu apenas em 2004, com a publicação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

A Assistência Social, a partir da LOAS¹⁷ (BRASIL, 1993), passou a ser institucionalizada enquanto um campo específico, com objetivos, princípios e diretrizes para sua execução. Os objetivos, elencados no artigo 2º, consistem em: proteção social à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo à infância e à adolescência carentes; integração ao mercado de trabalho; a promoção de habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência¹⁸, e, por fim, a garantia de um salário mínimo como benefício à pessoa portadora de deficiência e aos idosos que comprovassem não dispor de meios de subsistência ou de ter sua manutenção provida pela família.

Apenas nesse artigo da Lei inaugural da política de Assistência Social, já podemos observar proposições instituídas, retrógradas e conservadoras, tais como a ênfase na família e a ausência de uma politização do objeto dessa política, bem como a presença de termos que podemos destacar enquanto não alinhados ao paradigma do sujeito cidadão de direitos: “amparar” e “carentes”.

Os princípios que regem a política foram discriminados no artigo 4º, sendo: o atendimento às necessidades sociais acima das exigências de rentabilidade econômica; a universalização dos direitos sociais, dessa forma, deve-se tornar acessível ao sujeito às demais políticas públicas; a primazia do respeito ao sujeito atendido, respeitando-se a sua autonomia e o seu direito a benefícios sem a obrigação de comprovação vexatória de necessidade; igualdade de direito ao acesso, sem discriminações; divulgação ampla das informações como programas, benefícios, projetos e serviços.

As diretrizes de execução da política de Assistência Social seriam, segundo o artigo 5º: “I - descentralização político-administrativa; II – participação da população; III – primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de Assistência Social” (BRASIL, 1993).

A LOAS (BRASIL, 1993) discriminou ainda nos artigos 12, 13, 14 e 15, as competências das entidades federativas, União, Estados, Distrito Federal e Municípios. À

¹⁷ A LOAS (BRASIL, 1993) passou por uma significativa alteração, consolidada em 2011 por meio da Lei nº 12.435, a qual foi trabalhada como bibliografia nessa investigação, conforme o desenvolvimento histórico dessa política. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8742-7-dezembro-1993-363163-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acessado em 24/11/2019.

¹⁸ Essa nomenclatura quanto à “pessoa portadora de deficiência” só foi alterada com o Decreto Legislativo nº 186, de 2008, o qual aprovou o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assinado em Nova York em 2007; sua aprovação no Brasil foi equivalente a uma emenda constitucional.

União “cabe responder pela concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada definidos no art. 203 da Constituição Federal; apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional” (BRASIL, 1993). Aos três entes federais cabe atender às ações assistenciais de caráter emergenciais.

Aos estados, caberia o repasse de recursos financeiros para o pagamento dos auxílios natalidade e funeral, de acordo com os critérios estabelecidos pelos conselhos estaduais de Assistência Social para a sua concessão; “estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social; prestar os serviços assistenciais cujos custos ou cuja ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo estado” (BRASIL, 1993).

Aos Municípios e ao Distrito Federal, corresponde o destino de recursos financeiros para pagamento dos auxílios natalidade e funeral, executar projetos “de enfrentamento da pobreza” (BRASIL, 1993) em parceria com organizações da sociedade civil, prestar os serviços assistenciais e atender às demandas de caráter emergencial.

A LOAS (BRASIL, 1993) também instituiu os órgãos de controle social por meio dos artigos 16, 17 e 18; sendo eles os Conselhos Nacional (CNAS), Estaduais (CEAS), Municipais (CMAS) e do Distrito Federal de Assistência Social (CAS-DF). São instâncias com poder de deliberação, de caráter permanente e sua composição se dá de forma paritária entre sociedade civil e governo.

Os órgãos de Controle Social têm como funções aprovar a PNAS, realizar a normatização das ações e regular as prestações de serviços por parte dos estabelecimentos públicos e também privados no campo da assistência. Dessa forma, as entidades privadas que realizam serviços da política de assistência devem ser inscritas nos conselhos de referência e se submeterem as regras descritas na política de Assistência Social. O orçamento público também deve passar por aprovação dos conselhos correspondentes, bem como os relatórios anuais dos estabelecimentos, projetos e serviços ofertados (BENELLI, 2013b).

Art. 18. Compete ao Conselho Nacional de Assistência Social: I - aprovar a Política Nacional de Assistência Social; II - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; III - fixar normas para a concessão de registro e certificado de fins filantrópicos às entidades privadas prestadoras de serviços e assessoramento de assistência social; IV - conceder atestado de registro e certificado de entidades de fins filantrópicos, na forma do regulamento a ser fixado, observado o disposto no art. 9º desta Lei; V - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social; VI - convocar

ordinariamente a cada 2 (dois) anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema; VII - (Vetado.) VIII - apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social; IX - aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias; X - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados; XI - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS; XII - indicar o representante do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS junto ao Conselho Nacional da Seguridade Social; XIII - elaborar e aprovar seu regimento interno; XIV - divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS e os respectivos pareceres emitidos.

Art. 19. Compete ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social: I - coordenar e articular as ações no campo da assistência social; II - propor ao Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS a Política Nacional de Assistência Social, suas normas gerais, bem como os critérios de prioridade e de elegibilidade, além de padrões de qualidade na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos; III - prover recursos para o pagamento dos benefícios de prestação continuada definidos nesta Lei; IV - elaborar e encaminhar a proposta orçamentária da assistência social, em conjunto com as demais áreas da Seguridade Social; V - propor os critérios de transferência dos recursos de que trata esta lei; VI - proceder à transferência dos recursos destinados à assistência social, na forma prevista nesta Lei; VII - encaminhar à apreciação do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS relatórios trimestrais e anuais de atividades e de realização financeira dos recursos; VIII - prestar assessoramento técnico aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades e organizações de assistência social; IX - formular política para a qualificação sistemática e continuada de recursos humanos no campo da assistência social; X - desenvolver estudos e pesquisas para fundamentar as análises de necessidades e formulação de proposições para a área; XI - coordenar e manter atualizado o sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social, em articulação com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal; XII - articular-se com os órgãos responsáveis pelas políticas de saúde e previdência social, bem como com os demais responsáveis pelas políticas socioeconômicas setoriais, visando à elevação do patamar mínimo de atendimento às necessidades básicas; XIII - expedir os atos normativos necessários à gestão do Fundo Nacional de Assistência Social FNAS, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS; XIV - elaborar e submeter ao Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS os

programas anuais e plurianuais de aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS (BRASIL, 1993).

Os artigos 20 e 21 apresentam o BPC, o pagamento de um salário mínimo à “pessoa portadora de deficiência” (BRASIL, 1993) ou a pessoa idosa com 70 anos ou mais, que não disponha de meios de se sustentar ou ter seus provimentos realizados pela família. A definição de família presente nesse artigo é a seguinte: “§ 1º entende-se por família a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes” (BRASIL, 1993). Para a concessão do BPC ao deficiente, considera-se como “pessoa portadora de deficiência aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho” (BRASIL, 1993). Considera-se como família e pessoa incapaz de prover o próprio sustento aquelas cuja renda per capita não ultrapasse um quarto do salário mínimo; ressalte-se que o BPC é um benefício que não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou outro regime. A pessoa que solicita o BPC deficiente deverá passar por avaliação com equipe multiprofissional do SUS ou do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

O artigo 21 determina o período de dois anos para a revisão e avaliação da continuidade do pagamento do BPC ao sujeito, visando verificar se as condições que deram origem ao benefício continuam. Os artigos 22, 23 e 24 discriminam o que seriam os benefícios, serviços socioassistenciais e programas de Assistência Social.

Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo. [...] Art. 23. Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei. [...] Art. 24. Os programas de Assistência Social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais (BRASIL, 1993).

Os artigos 25 e 26 referem-se aos “projetos de enfrentamento à pobreza” (BRASIL 1993), os quais seriam “mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em sistema de cooperação entre organismos governamentais, não governamentais e da sociedade civil” (BRASIL, 1993). Trata-se de projetos que busquem

estimular a capacidade produtiva e melhorar as condições de subsistência, qualidade de vida, preservação do meio ambiente e a organização social.

O financiamento público da Assistência Social foi regulamentado pelos artigos 27, 28, 29 e 30. O artigo 27 altera a nomenclatura do Fundo Nacional de Ação Comunitária (FUNAC) para Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). O artigo 28 refere-se ao financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos; fica sob a responsabilidade da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal o financiamento a partir das contribuições sociais previstas no artigo 195 da Constituição (BRASIL, 1988) e dos recursos que compõem o FNAS. O artigo 29 esclarece que o investimento da União para a Assistência Social deverá ser automaticamente repassado para o FNAS, enquanto o repasse deste para os entes federados ficará condicionado à criação dos respectivos Conselhos de Assistência Social, Fundo de Assistência Social e Plano de Assistência Social, em âmbito Estadual, Municipal e do Distrito Federal.

O capítulo VI, intitulado “Das disposições gerais e transitórias”, em seu artigo 35, estipula que o órgão da administração pública federal responsável pela coordenação da PNAS operará os benefícios de prestação continuada. O artigo 36 estabelece que as entidades e organizações de assistência social que utilizarem os recursos financeiros de forma irregular terão sua inscrição no CNAS cancelada. O artigo 39 deixa aberta a possibilidade de alteração da renda per capita prevista para a concessão do BPC, a depender do orçamento da seguridade social e do FNAS:

Art. 39. O Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, por decisão da maioria absoluta de seus membros, respeitados o orçamento da seguridade social e a disponibilidade do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, poderá propor ao Poder Executivo a alteração dos limites de renda mensal per capita definidos no § 3º do art. 20 e caput do art. 22 (BRASIL, 1993).

Dessa forma, podemos considerar que a LOAS representou um passo importante no processo de institucionalização da política de Assistência Social, com caráter legislativo, ao regulamentar aspectos já contidos em dispositivos da Constituição Federal, que atribuiu a condição de política pública à Assistência Social na composição do tripé da Seguridade Social (Previdência Social, Saúde e Assistência Social). É, então, uma Lei que estabelece as normas e os critérios para a organização da política de assistência social, um direito que carrega

consigo a exigência de regulamentação de normas, leis¹⁹ e critérios objetivos, os quais seriam apresentados em 2004, com a PNAS, a qual também se caracteriza enquanto marco institucionalizante da política de Assistência Social.

O contexto político que se seguiu à elaboração da LOAS (BRASIL, 1993) foi a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1995. Ele compreendia que um governante deveria ter clareza quanto a duas restrições quando governa: a primeira seria a economia e a segunda, a restrição democrática que lhe obrigaria a ouvir a opinião pública (BRESSER-PEREIRA, 2016). Em seu governo, foi realizado um processo de contrarreforma, justificado pela ideia de que no Estado estaria alocado o problema. Foi uma época marcada pela adaptação passiva ao capital, com privatização de estatais, concessões financeiras aos bancos privados e entrega de patrimônios públicos ao capital estrangeiro. A crise econômica da década anterior, o processo de democratização do Brasil e fatores externos foram tidos como argumentos para embasar essa ação no período do Fernando Henrique Cardoso no governo. Essas medidas econômicas resultaram em aumento do desemprego; algumas empresas faliram e houve um desequilíbrio da balança comercial. Importava-se mais do que se exportava.

Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência em um contexto econômico com inflação mais controlada, o que permitiu alguns avanços na área dos direitos humanos, início da Reforma Gerencial e da Previdência Social. O contexto global da economia não era propício para que, no Brasil, se adotasse um modelo industrial, fechado para as importações. Porém, naquele momento, caberiam críticas por parte do governo à ideologia neoliberal, visto que a entrada do Brasil no mercado internacional não se daria enquanto integração competitiva, mas sim como produtiva e subordinada às empresas multinacionais.

No período de Fernando Henrique Cardoso, o governo, além de promover a privatização de empresas estatais, também autorizou a desnacionalização dos serviços públicos monopolistas e de bancos varejistas. Dessa forma, “o governo FHC procurou construir um bloco hegemônico de centro-direita baseado em duas ideias-força: as reformas liberais

¹⁹ No desenvolvimento de nossa pesquisa, buscamos analisar as legislações oficiais que foram publicadas e que eram de nosso conhecimento prévio à pesquisa, mas salientamos que entre os anos de 1993 e 2004, alguns textos preliminares à PNAS/2004 e a NOBSUAS/2005 foram elaborados. Ressaltamos que encontramos dificuldade na busca e localização desses textos, pois mesmo em pesquisas da área do Serviço Social eles não são muito citados e nem abordados quando se discute sobre o processo de implementação do SUAS. Para uma melhor compreensão a respeito desse hiato na história da Política Nacional de Assistência Social, cabe uma leitura atenta da tese de doutorado em Serviço Social pela PUC-SP de Alchorne (2012) e à própria NOB/SUAS (BRASIL, 2005) que, em seu tópico “Justificativa da Norma Operacional Básica do SUAS”, faz menção a esses textos preliminares dos anos anteriores a 2005.

justificadas pela necessidade de estabilização dos preços e o projeto explícito do governo de liquidar a era Vargas” (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 328).

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, houve a elaboração de documentos que buscavam institucionalizar a política de Assistência Social, por exemplo: a proposta preliminar de 1997, a PNAS de 1998; entretanto, como recorte de pesquisa para a realização desta dissertação de mestrado, buscamos analisar, sobretudo, as legislações que foram mais importantes e efetivas na regulamentação dessa política pública e do SUAS (ALCHORNE, 2012). A PNAS publicada em 1998 não institucionalizou o SUAS, que foi criado efetivamente apenas em 2004 com a nova aprovação da PNAS.

Em meio ao governo de Fernando Henrique Cardoso, mantiveram-se as ações fragmentadas e pautadas nas forças instituídas conservadoras, da caridade e do primeiro-damismo, tendo em vista os investimentos no “Programa Comunidade Solidária”, presidido por Ruth Cardoso, então primeira dama. Dessa forma, não se trata de afirmar que na década de 1990 não houve investimento na Assistência Social; porém, acontece que os investimentos foram em Programas de Governo e não em políticas públicas duradouras.

Em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente da República, em sua quarta tentativa nas eleições. Candidato pelo Partido dos Trabalhadores, fundado por ele e outros dirigentes sindicais, intelectuais e políticos de esquerda, em 1980.

O Brasil já não era mais o país da oligarquia agroexportadora que jamais era derrotada, nem o país dos liberais autoritários que, quando derrotados, pensavam imediatamente em derrubar o governo eleito. Em compensação, uma vez no governo, a coalizão política de esquerda em nenhum momento pôs dúvida à lógica da propriedade privada e do lucro, limitando-se a procurar reduzir a desigualdade (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 353).

Após a eleição de um governo de esquerda, ficou evidente a política de coalizão presente no Brasil. Foi possível a eleição sem o apoio da burguesia, mas governar sem ela seria impossível. Dessa forma, buscou-se a aproximação com os capitalistas. Foi um governo beneficiado também pelo contexto econômico,

As taxas de investimento e de crescimento se aceleravam graças, de um lado, ao aumento dos preços das commodities exportadas pelo Brasil, à melhoria das relações de troca e ao aumento vertiginoso em valor das exportações, e, de outro, a uma política de distribuição de renda apoiada em forte aumento do salário mínimo: 52% em termos reais (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 355).

O governo de Lula ficou caracterizado, não pelo desenvolvimento econômico, mas sim pelo aumento da distribuição de renda e pelo aumento da participação das despesas sociais no Produto Interno Bruto (PIB). Segundo Bresser-Pereira (2016), em 1985, as despesas sociais do Estado eram de 13,3%; passaram para 22,8% do PIB em 2009. O aumento do consumo pelas classes sociais mais baixas, algo também almejado pelo governo Lula, foi viabilizado diante do aumento da distribuição de renda, evidente nos dados apresentados por Bresser-Pereira (2016, p. 357): “enquanto a renda média cresceu 52%, o PIB per capita cresceu apenas 28%”.

Nesse período de governo, vimos um avanço considerável nas políticas públicas, particularmente na Assistência Social, com seus marcos regulatórios e orientadores do processo de descentralização político-administrativo de maior importância surgidos entre 2004 e 2010. Tratava-se da institucionalização de um SUAS, o qual passaria a compor, enquanto política pública estatal, um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios, assegurados para sua execução independente de troca de governo. O documento da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS) (BRASIL, 2005), bem como a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais²⁰ (BRASIL, 2009a), que propõe a qualificação dos serviços prestados pelos agentes da Assistência Social, expressam a organização, no âmbito nacional, da política de Assistência Social, de seus equipamentos e de seus agentes executores.

A PNAS (BRASIL, 2004) contou com a elaboração coletiva por parte de alguns órgãos representativos da política de Assistência Social: o CNAS, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Secretaria Nacional de Assistência Social. Consideraram-se as propostas surgidas na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003. Esse documento inicia sua redação com uma apresentação, na qual constata como uma grande conquista

(...) a disponibilidade e o anseio dos atores sociais em efetivá-la como política pública de Estado, definida em Lei. Muitos, às vezes, ainda, confundem a Assistência Social com clientelismo, assistencialismo, caridade ou ações pontuais, que nada têm a ver com políticas públicas e com o compromisso do Estado com a sociedade. O MDS/SNAS e o CNAS estão

²⁰ De acordo com Costa-Rosa, por meio de uma comunicação oral em uma aula no Programa de Pós-Graduação em Psicologia e Sociedade da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Unesp de Assis, a denominação “serviço” representaria a pior forma de trabalho alienado e estranhado, expressando claramente que se trataria da execução de ações de trabalho sem reflexão, como mera aplicação mecânica de protocolos de procedimentos. Expressa a cisão entre pensar e fazer, colocando o trabalhador na posição de simples tarefeiro.

muito empenhados em estabelecer políticas permanentes e agora com a perspectiva prioritária de implantar o SUAS, para integrar o Governo Federal com os Estados, Distrito Federal e Municípios em uma ação conjunta. Com isso, busca-se impedir políticas de protecionismo, garantindo aquelas estabelecidas por meio de normas jurídicas universais. Este é o compromisso do MDS, que integra três frentes de atuação na defesa do direito à renda, à segurança alimentar e à Assistência Social, compromisso também do CNAS (BRASIL, 2004, p. 11).

Apresenta uma análise situacional, considerando os onze anos da regulamentação da LOAS, bem como uma síntese em três vertentes primordiais para o desenvolvimento da Proteção Social, “as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família. A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem” (BRASIL, 2004, p. 15). Faz também uma manutenção do instituído, no sentido que individualiza e particulariza o problema, como algo presente nos sujeitos e na família, e uma presença tímida do instituinte, na medida em que apresenta a necessidade de aproximação com o cotidiano, por ser nesse meio social que os riscos e as vulnerabilidades se apresentam. Outro fator que diferencia a vivência, as possibilidades e as formas de atuação junto às populações é o território; apresenta-se uma classificação, a partir do número populacional, para padronizar os programas, serviços, projetos e benefícios que devem atuar.

Municípios pequenos 1: com população até 20.000 habitantes; Municípios pequenos 2: com população entre 20.001 a 50.000 habitantes; Municípios médios: com população entre 50.001 a 100.000 habitantes; Municípios grandes: com população entre 100.001 a 900.000 habitantes; Metrôpoles: com população superior a 900.000 habitantes (BRASIL, 2004, p. 16).

Alguns subtópicos desse item buscaram caracterizar a população brasileira do início do século XX, população total; a família e indivíduos, no qual caracterizou a mudança quanto à presença da mulher como referência de família; proteção integral, para a qual caracteriza a desigualdade entre as crianças e adolescentes de diferentes faixas de renda, a presença do trabalho infantil e do percentual de adolescentes grávidas; a equidade na população idosa e nas pessoas com deficiência; e, por fim, apresenta um tópico sobre investimento da Assistência Social na esfera pública, referente aos anos de 2002 e 2003. Segundo Alchorne (2012, p. 45), “a PNAS/04 circunscreve-se na perspectiva de incluir os invisíveis, conhecer os riscos, as vulnerabilidades; atuar por porte dos municípios; garantir seguranças de sobrevivência, acolhida, convívio ou vivência familiar”. Por meio da teoria da AI, podemos

nos fazer algumas perguntas: por que alguns indivíduos precisam ser incluídos? Por que alguns são socialmente invisíveis?

O segundo tópico buscou apresentar a política pública de Assistência Social, enfatizando a prioridade de que as garantias de cidadania sejam de responsabilidade do Estado. É deste o encargo de promover a universalização da política e de garantir os direitos e acessos aos serviços, programas e projetos. Também apresenta, em consonância com a LOAS (BRASIL, 1993), os princípios, as diretrizes, os objetivos, os usuários a quem essa política pública se destina e a divisão das Proteções Sociais, básica e especial (média e alta complexidade). Destacamos a definição presente quanto aos usuários a quem essa política se destina:

Cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 33).

Nessa caracterização quanto aos usuários a quem essa política pública se destina, podemos evidenciar que, em sua maioria, as situações de vulnerabilidade e risco são individuais ou, no máximo, familiares. Pouco se apresenta quanto às questões econômicas, sociais e de desenvolvimento histórico da sociedade capitalista brasileira. A ênfase permanece no sujeito, agora enquanto “suposto” sujeito cidadão de direitos. Mantém-se uma neutralização política a respeito da Assistência Social. Salientamos que a crítica a essa definição de usuário parte da condição assepsiada de toda legislação da Assistência Social, quando não tematiza a sociedade capitalista, nem problematiza como e porque a sociedade brasileira é uma das mais desiguais do mundo, localizada entre os 10 países²¹ com pior distribuição de renda. Enfatizamos o avanço ao se considerar as questões de raça, gênero e etnia; mas é necessário pensar sobre a inclusão perversa (SAWAIA, 2014) crucial para a

²¹ Segundo Pesquisa Desigualdade Social presente no site World Wealth & Income Database (base de dados mundial de riqueza e renda) consultado em 24/09/2019, disponível em: https://wid.world/world#sptinc_p99p100_z/US;FR;DE;CN;ZA;GB/last/eu/k/p/yearly/s/false/5.487/30/curve/false/country

manutenção dessa sociedade. Excluir para depois incluir por meio de políticas públicas sociais que buscam ofertar o mínimo àqueles que já foram anteriormente excluídos, ofertas mínimas enquanto concessões táticas que proporcionam não a superação da desigualdade, da alienação social, mas sim sua manutenção e apaziguamento dos movimentos sociais.

As proteções afiançadas na PNAS (BRASIL, 2004) dividem-se em Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE) de Média e Alta Complexidade. A PSB possui como objetivo prevenir as situações de risco, buscando desenvolver potencialidades, aquisições e fortalecendo os vínculos familiares e comunitários. Apresenta como definição para seus usuários a população em situação de vulnerabilidade social devido à pobreza, privação ou fragilidade dos vínculos afetivos. Os serviços nesse nível de proteção devem ser executados nos equipamentos CRAS.

São considerados serviços de proteção básica de Assistência Social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membro e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho, tais como: Programa de Atenção Integral à Família (PAIF)²²; Programa de Inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza; Centros de Convivência para Idosos (CCI); Serviços para crianças de 0 a 6 anos (...); Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos (BRASIL, 2004, p. 36).

De um modo geral, podemos sintetizar que os serviços realizados por essa proteção voltam-se para as famílias, indivíduos, vínculos e formação com foco na inclusão no mercado de trabalho; proposições que elucidam uma manutenção da visão instituída, individualizante e limitada nas possibilidades de efetividade de suas ações, focalizando a profissionalização dos ditos usuários, uma profissionalização precária para obtenção de trabalhos ou para o empreendedorismo²³. A PSE subdivide-se em Média Complexidade e Alta Complexidade; a

²² Posteriormente a sigla passou a significar Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009a).

²³ O empreendedorismo consiste num discurso ideológico importante, intensamente divulgado e inculcado pelas agências estatais, sobretudo na área da Educação, conforme se pode verificar por meio da literatura produzida por seus disseminadores (SEBRAE, 1995; DELORS, 1999; DOLABELA, 1999, 2003; CALDAS; CRESTANA,

primeira dispõe, como equipamento físico para a execução dos serviços, programas e projetos, do CREAS, o qual, diferentemente do CRAS, é constituído sob a instrução de ter localização mais central e de fácil acesso para os diferentes territórios, o que não impede que, dependendo da avaliação municipal, construa o equipamento CREAS em localidades de mais incidência dos riscos sociais. A PNAS (BRASIL, 2004) salienta que

Longe de significar um retorno à visão tradicional, e considerando a família como uma instituição em transformação, a ética da atenção da proteção social especial pressupõe o respeito à cidadania, o reconhecimento do grupo familiar como referência afetiva e moral e a reestruturação das redes de reciprocidade social (BRASIL, 2004, p. 37).

Os serviços da média complexidade oferecem atendimentos às famílias e indivíduos que tiveram direitos violados, mas mantêm vínculos familiares e comunitários. São eles: Serviço de orientação e apoio sociofamiliar; Plantão social; Abordagem de rua; Cuidado no domicílio; Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; Medidas Socioeducativas em meio aberto, Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) e Liberdade Assistida (LA). “Os serviços da PSE têm estreita interface com o sistema de garantia de direitos exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo” (BRASIL, 2004, p. 37).

São sujeitos e famílias atendidos pela PSE de média complexidade, pela definição da LOAS (BRASIL, 2004), aqueles que se encontram em situação de risco pessoal e social, em decorrência de abandono, violência física, violência psicológica, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de PSC ou LA, situação de rua, trabalho infantil, dentre outras situações de violação de direito que foram mais desenvolvidas em 2009, pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

A PSE de alta complexidade executa os serviços que buscam garantir a proteção integral para indivíduos e famílias que estão em situação de ameaça e necessitam ser retirados do núcleo familiar ou comunitário: Atendimento Integral Institucional; Casa Lar; República;

2005; MALHEIROS; FERLA; CUNHA, 2005; WICKERT, 2006; CORDEIRO, 2006; DESAULNIERS, 2007; DANTAS, 2008; PESCE, 2012; TEIXEIRA, 2012; SANTOS, 2013, FAGUNDES, 2016). Trata-se da perspectiva neoliberal que pretende transformar os membros das classes trabalhadoras que não dispõem de outra coisa senão sua força de trabalho física ou intelectual para vender em “empresários de si mesmos”. Expressa-se por meio do processo de uberização da vida. Há diversas análises críticas sobre o tema (SOUZA, 2006a, 2006b; CÊA; LUZ, 2006; DIAS, 2006; LIMA, 2008; FERREIRA; CURVELLO; MONTEIRO, 2009; LIMA JÚNIOR, 2011; OLIVEIRA; MOITA; AQUINO, 2016).

Casa de passagem; Albergue; Família Substituta; Família Acolhedora; Medidas Socioeducativas restritivas e privativas de liberdade; e Trabalho Protegido.

O terceiro e último tópico do PNAS apresenta a forma de gestão da política nacional e as perspectivas para o SUAS. Apresenta um modelo de gestão, o qual deve ser participativo e descentralizado. “O SUAS materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social” (BRASIL, 2004, p. 39). Os eixos estruturantes que o SUAS define são: matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; financiamento; controle social; participação popular/cidadãos; política de recursos humanos e informação, monitoramento e avaliação do SUAS.

Os serviços socioassistenciais do SUAS estão organizados em quatro referências, a vigilância socioassistencial, que tem como objetivo produzir e sistematizar informações e indicativos das situações de vulnerabilidade e risco social em um determinado território, buscando pensar de forma contextualizada e territorializada a realidade dos municípios, por exemplo; a proteção social, que busca garantir três seguranças mínimas, de sobrevivência, rendimento ou autonomia, de convívio familiar e comunitário bem como segurança de acolhida; por fim, a defesa social e institucional, que busca assegurar aos cidadãos o acesso à informação, por meio de atendimento digno, atencioso e respeitoso, direito à agilidade no acesso à rede de serviços, direito do usuário ao protagonismo e manifestação dos seus interesses e o direito à oferta qualificada dos serviços.

Na PNAS (BRASIL, 2004, p. 42) pontua-se que as políticas de Assistência Social “caracterizada pela complexidade e contraditoriedade que cerca as relações intrafamiliares e as relações da família com outras esferas da sociedade, especialmente o Estado, colocam desafios tanto em relação a sua proposição e formulação quanto a sua execução”.

A descentralização político-administrativa pressupõe e exige a criação de um Conselho, composto por membros da sociedade civil e do governo de forma paritária, bem como do Fundo e do Plano de Assistência Social, o qual deve ter aprovação do referido Conselho. Assim, caberia às três esferas de governo, “em seu âmbito de atuação, respeitando os princípios e diretrizes estabelecidos na PNAS, coordenar, formular e cofinanciar, além de monitorar, capacitar e sistematizar as informações” (BRASIL, 2004, p. 43). Dessa forma,

reconhecer a Assistência Social como política pública implica na territorialização, descentralização e intersetorialidade.

Com a Constituição Federal de 1988, a Assistência Social passou a compor o tripé da Seguridade Social, juntamente com a Previdência Social e o SUS. Dessa forma, as previsões orçamentárias para a política de assistência têm como base o pressuposto da Seguridade Social. Os recursos financeiros devem ser provenientes da União, dos Estados, dos Municípios, por meio dos Fundos de Assistência Social dos três níveis de governo, e das contribuições sociais, visto que a responsabilidade de execução da política de Assistência Social é do Estado, mas não exclusiva deste, o que possibilita a ação conjunta da sociedade civil na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios.

A PNAS (BRASIL, 2004) também especifica de que forma o controle social deve ser efetivado, apresentando os espaços dos Conselhos e das Conferências, que devem existir nas três instâncias de governos. Retoma o artigo 18 da LOAS (BRASIL, 1993), em que se atribui às conferências o papel de avaliar a situação da Assistência Social, definindo diretrizes e verificando os avanços. Já aos Conselhos caberia a deliberação e fiscalização da execução da política e do financiamento, tendo em vista que o Fundo de Assistência Social é responsabilidade do Conselho, bem como a aprovação do Plano de Assistência Social. Aos Conselhos também caberia fiscalizar e avaliar os serviços de Assistência Social prestados pela rede socioassistencial, buscando estabelecer os critérios do repasse financeiro.

No tópico “A política de Recurso Humanos”, faz-se uma análise a respeito dos trabalhadores dessa política, enfatizando a necessidade de mudança de paradigma, ou seja: devem deixar de ser meros executores de programas e serviços para tornarem-se viabilizadores de direitos. Consiste em trazer na prática cotidiana do atendimento aos usuários a perspectiva de sujeitos cidadãos de direitos em detrimento do paradigma assistencialista, que acompanha a Assistência Social desde muito tenra criação. “É grande o desafio de trabalhar recursos humanos em um contexto no qual o Estado foi reformado na perspectiva de seu encolhimento, de sua desresponsabilização social. O enxugamento realizado na máquina estatal precarizou seus recursos humanos, financeiros, físicos e materiais, fragilizando a política” (BRASIL, 2004, p. 55). Ressalte-se que, no decorrer dos anos subsequentes à PNAS, o número de trabalhadores não acompanhou o aumento da demanda de trabalho, bem como

aumentou a terceirização da mão de obra, o que resultou em precarização das relações de trabalho²⁴.

O documento também antecipou a necessidade de apresentação e aprovação da NOB-SUAS, a qual disciplina a descentralização, a relação entre as três esferas de governo, assim como o financiamento. Também apresenta a diretriz para a Política Nacional de Recursos Humanos da Assistência Social. Evidencia que seria

preciso articular distribuição de renda com trabalho social e projetos de geração de renda com as famílias. É nessa perspectiva que se efetiva a interface entre o SUAS, novo modelo de gestão da política de Assistência Social, com a política de segurança alimentar e a política de transferência de renda, constituindo-se, então, uma Política de Proteção Social no Brasil de forma integrada a partir do território, garantindo sustentabilidade e compromisso com um novo pacto de democracia e civilidade (BRASIL, 2004, p. 59).

A NOB-SUAS foi aprovada e instituída pela Resolução nº 130 de 15 de julho de 2005 pelo CNAS. Sua redação foi elaborada ao longo de 11 anos e buscou consolidar a PNAS enquanto um sistema único, entre os três entes federados, Municípios e Distrito Federal, Estados e União, enquanto instâncias de articulação, deliberação e pactuação para a execução desta política pública social.

A redação da NOB-SUAS inicia-se com uma justificativa para sua implementação, retomando o processo histórico e de institucionalização da instituição Assistência Social. Com a Constituição Federal de 1988, inaugurou-se a perspectiva da Assistência Social enquanto um direito de todos e dever do Estado; propunha-se, assim, uma unidade federal de implementação e execução dessa política. Mas no texto da LOAS (BRASIL, 1993) já houve uma importante alteração quanto à unidade federal dessa política, visto que em seu artigo 3º dispõe que “consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos”. Desse modo, incluiu também como órgãos executores a sociedade civil, entidades e organizações sem fins lucrativos, as ONGs (Organizações Não Governamentais), retirando a unidade executiva do poder público e responsabilizando a todos, que no limite, necessitam seguir as mesmas

²⁴ Senso SUAS 2017, disponível em:

[https://aplicacoes.mds.gov.br/sagimrps/ferramentas/docs/Censo%20SUAS%202017%20\(1\).pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagimrps/ferramentas/docs/Censo%20SUAS%202017%20(1).pdf) acesso em: 27/01/2019.

normas e legislações que os estabelecimentos públicos, bem como estarem inscritos no respectivo Conselho de Assistência Social (gestão pública e participativa). Por outro lado, essa modificação legal representou uma perda de forças do caráter público de responsabilidade e execução única.

A LOAS (BRASIL, 1993) estabeleceu que a gestão e organização da política de Assistência Social deveriam compor um sistema descentralizado e participativo, sua implementação seria responsabilidade partilhada entre os entes federados²⁵. Dessa forma, apresenta as bases de realização do SUAS, regulamentando sobre as exigências necessárias para que Municípios, Distrito Federal e Estados recebessem o co-financiamento federal para a execução dos serviços, programas e projetos da Assistência Social. Além disso, também procurou disciplinar, no âmbito dos três níveis de governo, os mecanismos de transferência de recursos e critérios de partilha.

A NOB/SUAS disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, sob a égide de construção do SUAS, abordando, dentre outras coisas: a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos (BRASIL, 2005, p. 14).

A NOB-SUAS apresenta em seu conteúdo o caráter do SUAS; discrimina as funções da política pública de Assistência Social para extensão da proteção social brasileira; descreve os níveis de gestão do SUAS; as instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem

²⁵ Na nossa pesquisa, não incluímos na análise os textos da NOB/SUAS, de 1997 e 1998, por serem anteriores à institucionalização do SUAS (BRASIL, 2004). A NOB/SUAS 1997, “conceituou o sistema descentralizado e participativo, estabelecendo condições para garantir sua eficácia e eficiência, explicitando uma concepção norteadora da descentralização da Assistência Social” (BRASIL, 2005, p. 12). Já a NOB-SUAS 1998 “ampliou a regulação da Política Nacional de Assistência Social e seu projeto de reforma do âmbito da Assistência Social, de acordo com as concepções norteadoras que definiram as diretrizes básicas para sua consecução” (BRASIL, 2005, p. 13). A NOB/SUAS de 1998 “ampliou as atribuições dos Conselhos de Assistência Social e propôs a criação de espaços de negociação e pactuação, de caráter permanente, para a discussão quanto aos aspectos operacionais da gestão do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social. Esses espaços de pactuação foram denominados de Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Comissão Intergestores Bipartite (CIB), que passaram a ter caráter deliberativo no âmbito operacional na gestão pública” (BRASIL, 2005, p. 13). Conhecer melhor a história permite perceber a lenta, conflitiva e processual construção institucional do SUAS, tal como o conhecemos, tornado claro que ele não foi concebido de modo mágico e instantâneo.

o processo democrático de gestão do SUAS; trata do financiamento; e as regras de transição (BRASIL, 2005). Devemos considerar que uma política pública não se faz apenas com discursos, mas precisa também de recursos suficientes e perenes para sua implantação e consolidação.

O SUAS é um sistema público de caráter não contributivo, participativo e descentralizado; sua função é gerir o conteúdo específico da Assistência Social aprofundando a proteção social brasileira. Ele consolida a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federados, estabelece a divisão de responsabilidades e tem como orientação a unidade de propósitos - o principal seria o alcance dos direitos aos sujeitos cidadãos. Também regula a hierarquia entre os entes, respeitando a diversidade das regiões brasileiras, reconhecendo as diferenças e desigualdades regionais e municipais. Os eixos estruturantes da gestão do SUAS são

precedência da gestão pública da política; alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários; matricialidade sociofamiliar; territorialização; descentralização político-administrativa; financiamento partilhado entre os entes federados; fortalecimento da relação democrática entre estado e sociedade civil; valorização da presença do controle social; participação popular/cidadão usuário; qualificação de recursos humanos; informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados (BRASIL, 2005, p. 16).

São princípios organizativos do SUAS, seguindo os preceitos definidos pela LOAS (BRASIL, 1993) e pela PNAS (BRASIL, 2004): a universalidade do Sistema; a descentralização político-administrativa; integração dos benefícios, serviços, programas, objetivos e ações; comando único por gestão; regulamentação por uma norma operacional básica; sistema ascendente de planejamento (planos municipais, estaduais e federal); sistema de gestão orçamentária; sistema de gestão das relações interinstitucionais; controle social via sistema democrático e participativo de gestão; sistema de gestão de pessoas; articulação intersetorial e interinstitucional. Como funções, caberia à política de Assistência Social “alargar a agenda dos direitos sociais a serem assegurados a todos os brasileiros, de acordo com suas necessidades e independentemente de sua renda, a partir de sua condição inerente de ser de direitos” (BRASIL, 2005, p. 17).

A proteção social de Assistência Social se ocupa das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão, a cidadã e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida, por decorrência

de imposições sociais, econômicas e de ofensas à dignidade humana (BRASIL, 2005, p. 18).

Nesse contexto, surge, com a NOB-SUAS (BRASIL, 2005, p. 18), a proposição de se operar um “modelo emancipatório” que responda às necessidades sociais e coletivas, capaz também de atuar na individualidade e particularidade de indivíduos e famílias. Justifica-se, assim, a divisão da Proteção Social em Básica e Especial de Média e de Alta Complexidade; também seriam funções da Assistência Social, amparadas pela PNAS (BRASIL, 2004), a hierarquia entre as proteções, a vigilância socioassistencial e a defesa dos direitos socioassistenciais.

A Proteção Social, afiançada pela Assistência Social, buscaria a diminuição e prevenção dos resultados provocados pelas “vicissitudes sociais e naturais ao ciclo de vida” (BRASIL, 2005, p. 19) contra a dignidade humana e a família, considerada pela NOB-SUAS enquanto núcleo afetivo, seja por laços afetivos, de consanguinidade, aliança ou afinidade, com obrigações entre seus membros organizados em relação de gênero e geracional. Dessa forma, amplia-se o conceito de família²⁶, visando também o princípio da matricialidade sociofamiliar. A Proteção Social tem por garantias a segurança de acolhida, a segurança social de renda, a segurança do convívio familiar, comunitário e social, a segurança do desenvolvimento de autonomias (individual, familiar e social), e a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais; dessa forma, a seguridade social se faz pela presença de três políticas públicas integradas: a Previdência Social, a Saúde e a Assistência Social.

Cabe aos serviços, programas e projetos garantir o acesso à informação e conhecimento dos direitos socioassistenciais e aos agentes executores dessa política pública garantir sua defesa.

O direito à cidadania não é só declaratório, isto é, não depende só de palavras ou texto de lei. Ele precisa ter processualidade -, precisa procedimentalizar o acesso aos direitos na gestão da Assistência Social. Esses direitos precisam estar presentes na dinâmica dos benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais (BRASIL, 2005, p. 21).

A universalização dos direitos, proposta na Constituição Federal (BRASIL, 1988), supõe da Proteção Social uma ruptura com a lógica tuteladora e de subalternidade dos sujeitos aos quais se destina a política de Assistência Social, compreendidos e definidos enquanto

²⁶ Considerava-se família, na LOAS (BRASIL, 1993), artigo 20, § 1º, “[...] a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes”.

sujeitos cidadãos de direitos, embora nos textos oficiais utilize-se o conceito de “usuário”, que, por definição, é “aquele que usa ou desfruta de algo coletivo” (FERREIRA, 2000, p. 698). Retirando-se, assim, a premissa de sujeito ativo e construtor dessa política pública social: o “usuário” é sujeito ativo, cidadão de direitos, trabalhador empregado ou fora do mercado de trabalho, considerando-se as crises cíclicas do capital que faz a manutenção da mão de obra excedente para garantir baixo custo aos empregadores na contratação de trabalhadores.

A Vigilância Socioassistencial seria responsabilidade dos órgãos públicos gestores da Assistência Social, visando conhecer as vulnerabilidades sociais, a presença em territórios e as particularidades.

A Vigilância Socioassistencial deve buscar conhecer o cotidiano da vida das famílias, a partir das condições concretas do lugar onde elas vivem e não só as médias estatísticas ou números gerais, responsabilizando-se pela identificação dos ‘territórios de incidência’ de riscos no âmbito da cidade, do Estado, do país, para que a Assistência Social desenvolva política de prevenção e monitoramento de riscos (BRASIL, 2005, p. 22).

A rede²⁷ socioassistencial é composta pelos serviços, programas, projetos e benefícios (BPC, Benefícios Eventuais, Transferência de Renda), os quais seguem as definições presentes na LOAS (BRASIL, 1993). A organização da rede socioassistencial deve seguir parâmetros quanto à oferta integrada, hierarquização, territorialização, caráter contínuo e sistemático, com uniformidade nas nomenclaturas em todo o território nacional. A oferta dos serviços da política de Assistência Social, como preconizado no artigo 3º da LOAS (BRASIL, 1993) será realizada diretamente por organizações governamentais e via convênios com entidades e organizações não governamentais, os quais seguem o vínculo SUAS, pautados

pelo reconhecimento da condição de parceiro da política pública de Assistência Social. Será estabelecido a partir desse reconhecimento pelo órgão gestor, da entidade, previamente inscrita no respectivo conselho de Assistência Social, da identificação de suas ações nos níveis de complexidade, definidos pela Política Nacional de Assistência Social/2004 e de sua possibilidade de inserção no processo de trabalho em rede hierarquizada e complementar (BRASIL, p. 24, 2005).

²⁷ O tema do trabalho social em “rede” tem sido investigado e problematizado por diversos trabalhadores: Aragão (2011), Benelli, (2016c), Benelli e Costa-Rosa (2010), Benelli, Ferri e Ferreira Jr. (2015, 2016), Furini (2008), Lindo (2011), Penariol e Benelli (2015), Souza e Benelli (2017), Tschiedel (2006) e Varandas (2017, 2019).

Um objetivo que distingue a NOB-SUAS (BRASIL, 2005) das legislações da política de Assistência Social até então publicadas é o de institucionalizar a cooperação efetiva entre os três entes federados, garantindo, assim, uma política federativa. Há autores que apresentam críticas à forma de federação brasileira (OLIVEIRA; DAHMER, 2009), devido aos três níveis de governo e não dois, propondo que, com isso, os estados muito se isentam nas ações regionais e a definição de atribuições da União fica caracterizada prioritariamente para o repasse de verba para os BPC e para os Programas de Transferência de Renda (PTR). Aos estados cabe o auxílio e monitoramento na implantação de equipamentos, serviços e programas regionalizados, por meio da cooperação entre os municípios e o estado, considerando-se a união de municípios pequeno porte um e dois que não teriam demandas individuais suficientes que justificassem a implantação de serviços de PSE de Média e Alta Complexidade. Aos municípios cabe a implantação dos equipamentos e execução dos serviços considerando as particularidades territoriais. Para a concretização do federalismo na política de Assistência Social, requer-se a construção de instrumentais capazes de mensurar as diferenças regionais e territoriais para que se possa chegar a uma equidade no repasse de verbas, a qual considere as demandas e necessidades específicas.

A plena concretização do federalismo cooperativo no país requer o aprimoramento de instrumentos legais e institucionais de cooperação intergovernamental. Trata-se, portanto, de uma estratégia fundamental frente à escassez de recursos públicos, à diferenciada capacidade gerencial e fiscal dos entes federados, às profundas desigualdades socioeconômicas regionais e à natureza cada vez mais complexa dos problemas urbanos, ambientais e de desenvolvimento econômico territorial, que exigem soluções intersetoriais e intergovernamentais. Nesse contexto, sobressai a importância de fortalecer a articulação e cooperação das esferas de governo no âmbito do espaço sub-regional (BRASIL, 2005, p. 24).

A efetivação do pacto federativo pode se dar de algumas formas, tais como os Consórcios Públicos²⁸, mas deve seguir princípios gerais: o primeiro é o da subsidiariedade, que significa que à União não cabe realizar o que pode ser realizado pelos Estados, e ao Estado não cabe fazer o que pode ser feito pelos Municípios; o segundo é o da cooperação, por meio da qual os entes federativos devem reservar uma abertura para que os outros entes cooperem, com ênfase nas instâncias locais e regionais.

²⁸ Objetiva atender as demandas regionais, mas sem desresponsabilizar os municípios, tendo em vista que o consórcio pode se dar entre municípios, cabendo ao estado auxiliar, mas não executar.

O SUAS conta com diferentes tipos e níveis de gestão. Com relação aos tipos, diferencia-se o dos Municípios, o do Distrito Federal, o dos Estados e o da União; quanto aos níveis de gestão, caracterizam-se em inicial, básica e plena; cada nível de gestão segue requisitos próprios; responsabilidades e os incentivos repassados pelos outros entes federativos são correspondentes aos níveis.

Na gestão inicial, os municípios que não alcançarem a gestão básica ou plena receberão recursos da União por intermédio do FNAS, visando a implementação da política de Assistência Social no município. A gestão básica são os municípios que assumiram a gestão da proteção social básica, com a implantação de serviços visando à prevenção de situações de risco e ao desenvolvimento de habilidades e potencialidades individuais e familiares. Os municípios de gestão plena são os que dispõem da gestão total das ações de Assistência Social; eles gerem a PSB e a PSE em seus níveis de complexidade, oferecem serviços, programas e projetos que visem o fortalecimento dos vínculos e a prevenção de riscos e vulnerabilidades, promovendo o BPC e os PTRs, bem como instalando vigilância socioassistencial para estudos e diagnósticos municipais.

Para a inscrição nos três níveis de gestão por parte dos municípios, são necessárias comprovações de requisitos, apresentados na NOB-SUAS (BRASIL, 2005). Para a inscrição dos municípios no nível de gestão inicial, há a necessidade de se comprovar a criação do CMAS, do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e do Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) e alocação de recursos próprios no FMAS. Para a inscrição em nível de gestão básica, além dos requisitos constantes para a gestão inicial, o município precisa comprovar a criação do CMDCA e do Conselho Tutelar (CT); instituir o CRAS; contar com estrutura para acompanhamento dos sujeitos que recebem BPC ou Benefícios Eventuais; elaborar Plano de Inserção e Acompanhamento dos sujeitos que recebem o BPC; estruturar uma Secretaria Executiva do CMAS. Aos municípios inscritos enquanto gestão plena é necessário, além das exigências constantes para a gestão básica, demonstrar capacidade e instalação da PSE de Média e Alta Complexidade; realizar diagnóstico de vulnerabilidade e risco social; cumprir pactos baseados em indicadores acordados pela CIB (Comissão Intergestores Bipartite) e deliberados pelo CEAS; instalar um sistema municipal de monitoramento e avaliação das ações em níveis de proteção; contar com um gestor do FMAS lotado na Secretaria Municipal de Assistência Social e elaborar e executar uma política

de recursos humanos com a previsão de Planos de Carreiras para os servidores atuantes na Assistência Social.

As inscrições dos municípios serão avaliadas e aceitas pelas CIBs a partir da apresentação das documentações que comprovem os requisitos. Sua desabilitação também será realizada pela CIB a partir da comprovação, durante os processos de revisão, do não cumprimento dos requisitos referentes aos níveis de gestão.

Os requisitos para a gestão do Distrito Federal são a criação do CAS-DF; do FAS-DF; elaboração do Plano de Assistência Social do Distrito Federal; alocação de recursos próprio do DF no fundo; instituição de CRAS em conformidade com as normativas; cumprir a manutenção das estruturas responsáveis pela organização do BPC e dos Benefícios Eventuais; elaborar Plano de Inserção e Acompanhamento dos sujeitos que recebem BPC; contar com uma estrutura para a Secretaria Executiva do CAS-DF com profissionais de nível superior; ter instalado PSE de Alta Complexidade, dispor de diagnósticos de vulnerabilidade e risco social; cumprir pactos de resultados a partir de indicadores criados pelo CAS-DF; criar indicadores para monitorar e avaliar a PSB e PSE; comprovar capacidade de gestão e possuir pacto de aprimoramento da gestão.

Aos estados, para a gestão nesse nível de governo, cabe a criação do CEAS e do FEAS; elaboração de Plano Estadual de Assistência Social (PEAS); ter financiamento próprio junto ao Fundo; comprovar capacidade de gestão; elaborar relatórios anuais de cumprimento do PEAS e ter pactos de aprimoramento da gestão.

Para o planejamento técnico e financeiro da política de Assistência Social, foram construídos instrumentos de gestão, os quais seriam o Plano de Assistência Social, que deve ser elaborado pelos três níveis de governo; o orçamento da Assistência Social, com previsão nos três níveis de governo, excetuando-se os municípios de gestão inicial, por meio do Orçamento plurianual e anual com as projeções das receitas e autorização dos limites de gastos nas atividades e projetos propostos pelos gestores e aprovado pelo respectivo conselho de Assistência Social; o monitoramento, avaliação e gestão da informação pela criação de sistema informatizado REDE-SUAS²⁹; e os relatórios anuais de gestão elaborados pelos três níveis de governo com o intuito de ponderar a execução da política de Assistência Social

²⁹ Trata-se do “Sistema de informação do SUAS, suporte para a gestão, o monitoramento e a avaliação de programas, serviços, projetos e benefícios de Assistência Social contemplando gestores, profissionais, conselheiros, entidades, usuários e sociedade civil” (BRASIL, 2005, p. 45). Link para acesso: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/sistemas>

conforme as previsões apresentadas nos planos; esse relatório deve ser aprovado pelo respectivo conselho de Assistência Social.

Na NOB-SUAS, buscou-se concretizar o princípio da democratização e a diretriz da descentralidade; para isso, foi necessária a implantação de instâncias de articulação, deliberação e pactuação. As instâncias de articulação seriam espaços de participação abertos formados por organizações governamentais e não governamentais a fim de realizar a articulação entre as instâncias dos conselhos, fóruns e associações comunitárias, por exemplo. As instâncias de deliberação seriam os Conselhos de Assistência Social, em seus três níveis de governo, bem como as Conferências de Assistência Social, que são previstas para ocorrer no âmbito municipal, regional, estadual e federal ordinariamente de dois em dois anos, e extraordinariamente quando chamadas pelos representantes do Estado ou pela sociedade civil. São dispositivos que têm como atribuição avaliar a Política de Assistência Social a fim de propor diretrizes para o seu aperfeiçoamento.

As instâncias de pactuação correspondem às CIB e às Comissões Intergestores Tripartite (CIT). A CIB é composta por representantes da gestão do SUAS, composto, por sua vez, por três indicados pelo gestor estadual, seis pelos gestores municipais (dos quais dois representam municípios de pequeno porte I, um representa pequeno porte II, um representa municípios de médio porte, um representa municípios de grande porte e um representante da capital do estado). As deliberações pactuadas nas reuniões da CIB deverão ser encaminhadas e avaliadas pelo Conselho Estadual de Assistência Social, e enviadas à CIT e demais conselhos para conhecimento.

As CIT são articulações entre os três níveis de governo, compostas por 5 representantes da União, 5 representantes dos estados e Distrito Federal e 5 representantes dos municípios. As CITs caracterizam-se como “instância(s) de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social” (BRASIL, 2005, p. 49).

O último tópico da NOB-SUAS (BRASIL, 2005) refere-se aos critérios para o financiamento da Assistência Social e apresenta a gestão financeira realizada pelos fundos de Assistência Social, Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais. A efetivação da gestão financeira é garantida “através desses fundos, utilizando critérios de partilha de todos os recursos neles alocados, os quais são aprovados pelos respectivos conselhos de Assistência

Social. No âmbito da União e dos estados, a deliberação dos conselhos deve ser antecedida de pactuação nas comissões intergestores equivalentes” (BRASIL, 2005, p. 52).

O repasse do FNAS aos demais níveis de gestão fica condicionado à constituição dos conselhos, elaboração do plano de assistência social e à instituição do fundo de assistência social, para que seja feito o repasse fundo a fundo. O FNAS

É a instância, no âmbito da União, na qual são alocados os recursos destinados ao financiamento das ações dessa política, destacadas na Lei Orgânica de Assistência Social como benefícios, serviços, programas e projetos, devendo as demais esferas de governo instituir tais fundos em seus âmbitos como unidades orçamentárias, com alocação de recursos próprios para subsídio às ações programáticas e co-financiamento da política, garantida a diretriz do comando único e da primazia da responsabilidade do Estado” (BRASIL, 2005, p. 52).

Os entes federados dispõem de autonomia administrativa e fiscal, partilhando de poderes nos respectivos territórios; dessa forma, a União responsabiliza-se pelas questões de interesse geral, os estados pelos assuntos de interesse regional e os municípios pelas problemáticas locais.

A gestão financeira da política de Assistência Social pressupõe descentralização político-administrativa também no financiamento, e, para que os níveis de gestão mais elevados repassem para os municípios as verbas, necessitam de parâmetros de nivelamento dos repasses, os quais, segundo a NOB-SUAS (BRASIL, 2005), devem ser pautados em diagnósticos e indicadores socioterritoriais locais e regionais que consigam contemplar as prioridades e demandas, considerando enquanto critérios para a partilha o porte populacional dos municípios, a proporção de população vulnerável, conceito este fundamentado na PNAS, (BRASIL, 2004), e o cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura. Os recursos do FNAS devem ser aplicados no pagamento do BPC (PCD e Idoso), no apoio técnico e financeiro para os serviços e programas da Assistência Social, no atendimento às ações de emergência, nas capacitações de recursos humanos e em projetos de enfrentamento à pobreza.

Em toda a redação da NOB-SUAS (BRASIL, 2005), por mais que se apresentem parâmetros de regulação e formas de financiamento da política pública de Assistência Social, ele ainda se condiciona “à disponibilidade orçamentária e financeira” (BRASIL, 2005, p. 55). Não se apresenta um percentual obrigatório de investimento de recursos públicos. Dessa forma, busca-se institucionalizar a Assistência Social, política pública de direito de todos

àqueles que dela necessitar e de execução obrigatória e majoritariamente pelo Estado, mas não se prevê obrigatoriedade orçamentária, definindo claramente quanto os entes federados devem investir; propõe-se apenas que o façam quanto suas folhas orçamentárias permitirem. Isso permite, por exemplo, que a Assistência Social possa ser prioridade em uma gestão e não em outra, abrindo espaço para a descontinuidade de serviços, programas e projetos diante da ausência de investimento público.

Durante os oito anos de mandato de Luís Inácio Lula da Silva, houve avanços que institucionalizaram o Sistema Único de Assistência Social, esse foi considerado um governo “social-desenvolvimentista” (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 355). Aumentou as taxas de investimento e de crescimento por meio do aumento dos valores das commodities exportadas e pela política de distribuição de renda (aumento do salário mínimo), apresentando ao final do segundo mandato um PIB dobrado.

Segundo Bresser-Pereira (2016), o governo Lula caracterizou-se pelo modelo de crescimento voltado ao consumo, o que possibilitou ampla inclusão social. Entretanto, isso se demonstrou insustentável, resultando nas taxas baixas de crescimento já no governo de Dilma Rousseff. Ou seja, durante o governo Lula, houve uma política econômica de forte apreciação cambial (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 358), com elevação do salário mínimo real, o que explica o crescimento da renda per capita nacional; mas essa estratégia apresentou seu desgaste no governo Dilma, com as baixas taxas de crescimento econômico:

as causas dessa apreciação cambial foram: (1) a falta de neutralização da doença holandesa³⁰; (2) seu agravamento (causado pelo aumento dos preços das commodities); (3) a política equivocada de crescimento com poupança externa; (4) a política de combater a inflação através de uma âncora cambial; e (5) a política de juros elevados praticados pelo Banco Central para, além de controlar a inflação, atrair capitais e apreciar o real. Resumindo, deveu-se ao populismo cambial (BRESSER-PEREIRA, p. 359, 2016).

Durante o segundo mandato do governo Lula, irrompeu a Crise Financeira de 2008, semelhante à de 1929. Teve origem nos Estados Unidos da América, com a desregulação dos mercados financeiros e da especulação, levando às sucessivas bolhas de ações, imóveis e créditos. “As principais crises do sistema foram provocadas pelo próprio poder que deveria

³⁰ “É uma sobreapreciação de longo prazo da taxa de câmbio de um país causada pelo fato que as commodities que exporta se beneficiam de rendas ricardianas e/ou são sujeitas a booms de preços, e, por isso, podem ser exportadas com lucro a uma taxa de câmbio (equilíbrio industrial) substancialmente mais apreciado do que a taxa de câmbio necessária para que as empresas de bens tradable não-commodities que utilizam tecnologia no estado-da-arte mundial possam ser exportadas também com lucro” (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 226).

ser seu grande pacificador e estabilizador” (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 361). Uma das questões apontadas por Bresser-Pereira na organização econômica foi que, após a instauração da crise de 2008, os países imediatamente se preocuparam em baixar as taxas de juros, enquanto o Banco Central do Brasil continuou a aumentar até janeiro de 2009, contribuindo para a estagnação do PIB e forte queda na produção industrial. Como forma de compensação econômica diante da estratégia adotada pelo Banco Central, o Ministério da Fazenda praticou a política fiscal anticíclica, aumentando os gastos públicos e reduzindo os impostos, bem como as empresas nacionais passaram a ser prioridade nas compras pelo Estado. Também ocorreu a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), pelo qual o Brasil passou novamente a ter um planejamento na infraestrutura e na indústria de base.

Em 2009, penúltimo ano do governo Lula, no contexto do processo de institucionalização da política pública de Assistência Social, foi lançada a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais³¹ (BRASIL, 2009a) por meio da Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009. Esse documento pretendeu estabelecer em âmbito nacional os serviços a serem executados pelos equipamentos da política de Assistência Social, visando padronizar as ofertas, seguindo as legislações precedentes (BRASIL, 1993, 2004, 2005), a consulta pública realizada de julho a setembro de 2009 pelo MDS, e as pactuações e deliberações do CIT e da Conferência Nacional de Assistência Social.

A Tipificação apresentou os serviços divididos entre os níveis de proteção, dessa forma à PSB correspondem os: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); e Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas. A PSE subdivide-se entre média e alta complexidade. Os serviços de média complexidade são: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado de Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e de PSC; Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos (as) e suas Famílias e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. A PSE de alta complexidade dispõe de: Serviço de Acolhimento Institucional; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; e Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

³¹ Acessado em 24/11/2019. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf

Os serviços da PSB serão executados no equipamento CRAS e nos Centros de Convivência e podem ser divididos pelo ciclo de vida, jovens e idosos, por exemplo. O PAIF é o desenvolvimento do trabalho social com famílias e busca fortalecer funções protetivas e prevenir a ruptura de vínculos familiares, garantindo o acesso a direitos e possibilitando o desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Busca ampliar o universo informacional, utilizando-se de ações culturais e de lazer. Os outros serviços desenvolvidos pela PSB devem ser referenciados ao CRAS e ter articulação com o PAIF.

A articulação dos serviços socioassistenciais do território com o PAIF garante o desenvolvimento do trabalho social com as famílias dos usuários desses serviços, permitindo identificar suas demandas e potencialidades dentro da perspectiva familiar, rompendo com o atendimento segmentado e descontextualizado das situações de vulnerabilidade social vivenciadas. O trabalho social com famílias, assim, apreende as origens, significados atribuídos e as possibilidades de enfrentamento das situações de vulnerabilidade vivenciadas por toda a família, contribuindo para sua proteção de forma integral, materializando a matricialidade sociofamiliar no âmbito do SUAS (BRASIL, 2009a).

Pelo PAIF, segundo as disposições da Resolução nº 109 (BRASIL, 2009a), buscar-se-ia que os usuários adquiram segurança de acolhida, de convivência familiar e comunitária, e desenvolvimento de autonomia. Destina-se às famílias que vivenciam situações de vulnerabilidades sociais em decorrência da pobreza, do não acesso aos serviços públicos, ou de outras situações. O PAIF executado pelo equipamento CRAS é destinado, prioritariamente, às famílias que são beneficiárias de programas de transferência de renda e benefícios assistenciais, às famílias que atendem aos critérios para os programas, mas ainda não foram contempladas, às famílias que incluem membros com deficiência, idosos ou com dificuldades individuais.

O SCFV deve ser realizado por meio de diversas atividades grupais, divididas de acordo com o ciclo de vida e com situações planejadas e criadas a fim de desafiar, orientar e estimular as famílias e indivíduos para a construção e ressignificação de suas histórias de vida. Tem um caráter preventivo e proativo nas ações, “com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social” (BRASIL, 2009a). Como resultado do desenvolvimento do SCFV, espera-se desenvolver as seguranças de acolhida, de convivência familiar e comunitária, e o desenvolvimento de autonomia. Os resultados específicos esperados para adolescentes de 15 a 17 anos seriam “adquirir conhecimento e

desenvolver capacidade para a vida profissional e o acesso ao trabalho” (BRASIL, 2009a). Para os idosos, “vivenciar experiências para o autoconhecimento e autocuidado” (BRASIL, 2009a). O impacto social esperado é contribuir para

redução da ocorrência de situações de vulnerabilidade social; prevenção da ocorrência de riscos sociais, seu agravamento ou reincidência; aumento de acessos a serviços socioassistenciais e setoriais; ampliação do acesso aos direitos socioassistenciais; melhoria da qualidade de vida dos usuários e suas famílias (BRASIL, 2009a).

O terceiro serviço que deve ser desenvolvido no âmbito da PSB é o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas. Tem por objetivo prevenir situações de agravos que provoquem o rompimento dos vínculos sociais e familiares, situações de risco, exclusão e isolamento. Visa à garantia de direitos, à inclusão social e à equiparação de oportunidades para o desenvolvimento de autonomia das pessoas idosas ou com deficiência. Por meio do serviço no domicílio desenvolvido pela PSB, espera-se que os usuários adquiram as seguranças de acolhida, de convivência familiar e comunitária, bem como de desenvolvimento de autonomia individual, familiar e social.

No nível de PSE de Média Complexidade, são discriminados cinco serviços, os quais devem ser executados no equipamento CREAS: PAEFI; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de LA, e de PSC³²; Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos(as) e suas Famílias; e o Serviço Especializado em Abordagem Social. O Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, por sua vez, deverá ser oferecido pelo equipamento Centro Pop, quando da existência municipal de demanda para a implantação de um equipamento especializado para pessoas em situação de rua.

O PAEFI consiste no trabalho desenvolvido com indivíduos e famílias que apresentam situações de risco, ameaça e violações de direitos, sendo estas tipificadas enquanto:

- Violência física, psicológica e negligência; - Violência sexual: abuso e/ou exploração sexual; - Afastamento do convívio familiar devido à aplicação de

³² O SUAS se entrelaça com o Sistema de Garantias de Direito (SGD) (BRASIL, 2006a), que visa implementar a política nacional para crianças e adolescentes e com o Estatuto dos Direitos da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL, 1990), com o CT, com a Segurança Pública, com a Justiça e com Organizações da Sociedade Civil privadas. Por meio do CREAS, participa da execução do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) (BRASIL, 2006b, 2012), atendendo a adolescentes que cometeram atos infracionais e que precisam cumprir as Medidas Socioeducativas de LA e PSC.

medida socioeducativa ou medida de proteção; - Tráfico de pessoas; - Situação de rua e mendicância; - Abandono; - Vivência de trabalho infantil; - Discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia; - Outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações/submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem estar; - Descumprimento de condicionalidades do PBF e do PETI em decorrência de violação de direitos (BRASIL, 2009a).

Ele se fundamenta no reconhecimento da heterogeneidade, potencialidades, crenças, valores e identidades familiares distintas. Sua execução se dá pelas articulações entre os outros serviços da Assistência Social e pela articulação intersetorial, com as outras políticas públicas, a fim de se garantir o acesso aos direitos preconizados na Constituição Federal (BRASIL, 1988). O trabalho social desenvolvido neste serviço se dará pelas ações de

acolhida; escuta; estudo social; diagnóstico socioeconômico; monitoramento e avaliação do serviço; orientação e encaminhamentos para a rede de serviços locais; construção de plano individual e/ou familiar de atendimento; orientação sociofamiliar; atendimento psicossocial; orientação jurídico-social; referência e contra-referência; informação, comunicação e defesa de direitos; apoio à família na sua função protetiva; acesso à documentação pessoal; mobilização, identificação da família extensa ou ampliada; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de outras políticas públicas setoriais; articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos; mobilização para o exercício da cidadania; trabalho interdisciplinar; elaboração de relatórios e/ou prontuários; estímulo ao convívio familiar, grupal e social; mobilização e fortalecimento do convívio e de redes sociais de apoio (BRASIL, 2009a).

Com a execução deste serviço, espera-se contribuir para a redução das ocorrências de situações de violação de direitos, para a ruptura com o desenvolvimento histórico das violências, para o acesso aos direitos socioassistenciais e das políticas setoriais, para a melhoria da qualidade de vida das famílias acompanhadas e para a produção de diagnósticos das situações de violências presentes em determinado município ou região.

O Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e de PSC prioritariamente será executado no equipamento CREAS; pode, a partir do atendimento aos critérios do Vínculo SUAS, ser executado por organizações não governamentais. Busca-se prover o acompanhamento socioassistencial a adolescentes (12 a 18 anos) e jovens (18 a 21 anos) com decisão judicial para cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto, como a LA e a PSC. O acesso ao serviço se dará por

encaminhamento da Vara da Infância e Juventude (VIJ) ou, na ausência desta, pela Vara Civil.

O atendimento deve ser prestado com periodicidade mínima semanal; o acompanhamento pauta-se na construção conjunta com o adolescente ou jovem e sua família do Plano Individual de Acompanhamento (PIA), respeitando suas necessidades e interesses. O PIA deve apresentar os objetivos e metas a serem alcançados no decorrer do acompanhamento, bem como visar à reconstrução e ressignificação dos projetos de vida a fim de romper com a prática de atos infracionais. Dessa forma, realizar-se-á pela possibilidade de acessos aos direitos e serviços que lhe tragam um novo universo de perspectivas, para além da infração, em articulação direta com as políticas públicas na busca pela garantia dos direitos preconizados no Estatuto da Criança e do Adolescente seu artigo 3º e especificados no “Título II - Dos direitos fundamentais”³³ (BRASIL, 1990).

Os resultados esperados após o acompanhamento nesse serviço são o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, redução da reincidência dos atos infracionais e redução do ciclo de violência.

O Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos (as) e suas Famílias será executado nos equipamentos CREAS, Centro Dia e no domicílio do idoso ou pessoa com deficiência. O acesso é por meio de demanda espontânea de membros da família, SGD, busca ativa e encaminhamentos dos serviços socioassistenciais e setoriais.

O acompanhamento visa à autonomia, inclusão social e melhora da qualidade de vida das pessoas. Ocorre mediante a diminuição da exclusão social e da sobrecarga resultante da prestação de cuidados e da dependência do sujeito, idoso ou pessoa com deficiência, visando a uma melhor relação entre cuidador e sujeito. Também busca a interrupção de situações de violação de direitos que diminuam a autonomia e aumentem o grau de dependência do sujeito.

Tem como objetivos

- Promover a autonomia e a melhoria da qualidade de vida de pessoas com deficiência e idosos (as) com dependência, seus cuidadores e suas famílias; - Desenvolver ações especializadas para a superação das situações violadoras de direitos que contribuem para a intensificação da dependência; - Prevenir o abrigo e a segregação dos usuários do serviço, assegurando o direito à convivência familiar e comunitária; - Promover acessos a benefícios,

³³ “Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade” (BRASIL, 1990).

programas de transferência de renda e outros serviços socioassistenciais, das demais políticas públicas setoriais e do Sistema de Garantia de Direitos; - Promover apoio às famílias na tarefa de cuidar, diminuindo a sua sobrecarga de trabalho e utilizando meios de comunicar e cuidar que visem à autonomia dos envolvidos e não somente cuidados de manutenção; - Acompanhar o deslocamento, viabilizar o desenvolvimento do usuário e o acesso a serviços básicos, tais como: bancos, mercados, farmácias etc., conforme necessidades; - Prevenir situações de sobrecarga e desgaste de vínculos provenientes da relação de prestação/demanda de cuidados permanentes/prolongados (BRASIL, 2009a).

Como resultados esperados do acompanhamento realizado neste serviço, busca-se aumentar o acesso aos direitos, reduzir e prevenir as situações de isolamento e de inclusão em instituições de longa permanência, reduzir a carga de trabalho do cuidador, fortalecer os vínculos familiares e comunitários, melhorar a qualidade de vida, diminuir as ocorrências de situações de violação de direitos bem como promover a proteção e cuidados sociais aos indivíduos e familiares visando ao desenvolvimento de sua autonomia.

O Serviço Especializado de Abordagem Social busca identificar a ocorrência de situações de trabalho infantil, exploração e abuso sexual de crianças e adolescentes, situações de rua, dentre outros. Deve ser oferecido no CREAS ou Unidade Específica referenciada ao CREAS. Esse serviço deve buscar resoluções imediatas, a partir de encaminhamentos e articulações com a rede de serviços socioassistenciais e setoriais das demais políticas públicas. Os usuários são crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e famílias que se utilizam dos espaços públicos como forma de moradia ou sobrevivência, mediante trabalho informal, mendicância ou exploração. O trabalho social a ser desenvolvido nesse serviço preconiza as ações de

proteção social pró-ativa; conhecimento do território; informação, comunicação e defesa de direitos; escuta; orientação e encaminhamentos sobre/para a rede de serviços locais com resolutividade; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de políticas públicas setoriais; articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos; geoprocessamento e georeferenciamento de informações; elaboração de relatórios (BRASIL, 2009a).

Os impactos sociais esperados a partir da execução deste serviço são a redução das violações de direitos, agravamentos e reincidências; identificação de situações de violações de direitos; proteção social às famílias e indivíduos; e a redução do número de pessoas em situação de rua.

O último serviço descrito para execução dentro da PSE de Média Complexidade é o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua; destina-se a jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam os espaços públicos como moradia, sobrevivência ou ambos. Deverá ser oferecido no Centro Pop; para tanto, o equipamento deve dispor de infraestrutura para que os usuários do serviço realizem atividades coletivas, higiene pessoal, alimentação e espaço para a guarda dos pertences.

A forma de acesso a esse serviço se dá por demanda espontânea ou pelo encaminhamento da equipe do Serviço de Abordagem Social, de outros serviços socioassistenciais, das políticas públicas setoriais e do SGD. Os impactos sociais esperados para os sujeitos acompanhados por esse serviço visam à diminuição da ocorrência de situações de violação de direitos, à proteção social, à redução dos danos provocados pelas situações que violam direitos e ao desenvolvimento de novos projetos de vida.

No nível de PSE de Alta Complexidade há quatro serviços. Serviço de Acolhimento Institucional com diferenciação de quatro modalidades: abrigo institucional, Casa Lar, Casa de Passagem e Residência Inclusiva; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. Os serviços nesse nível de complexidade são de ofertas integrais e contínuas, para famílias e indivíduos com vínculos familiares e comunitários rompidos ou extremamente fragilizados.

O Serviço de Acolhimento Institucional visa a garantir a proteção integral às famílias e aos indivíduos com vínculos fragilizados e rompidos. A organização do equipamento deve assegurar privacidade, respeito aos costumes e crenças, e à diversidade de ciclos de vida, raça, etnia, orientação sexual, gênero, arranjos familiares e religião. O atendimento deve ser pensado individualmente, a fim de se respeitar os sujeitos, e ocorrer em pequenos grupos, em locais que favoreçam a convivência familiar e comunitária, bem como por meio da rede setorial presente no município. O equipamento de execução desse serviço deve ter características residenciais, com ambiente acolhedor, visando ao desenvolvimento de relações mais próximas ao contexto familiar.

O Serviço de Acolhimento Institucional pode ser executado nos diferentes ciclos de vida: para crianças e adolescente nas modalidades de unidade residencial ou unidade institucional; para adultos e família em unidade institucional semelhante a uma residência ou unidade institucional de passagem para acolhimento imediato e de curto período; para

mulheres em situação de violência, devendo ser um local que acolha a mulher e, se preciso, os filhos, de localização sigilosa, a fim de se garantir a segurança; para jovens e adultos com deficiência na modalidade de residências inclusivas; e para idosos nas modalidades de unidade residencial com a presença de até dez idosos e de equipe técnica capacitada ou unidade institucional. Os objetivos desse serviço são promover a proteção integral, prevenir situações de agravos ou de perpetuação de violências, reestabelecer vínculos familiares e convivência comunitária, e promover o acesso à rede socioassistencial, de cultura, de lazer e de esporte.

As unidades executoras do Serviço de Acolhimento Institucional são: para crianças – Casa Lar e Abrigo Institucional; para adultos e famílias – Abrigo Institucional e Casa de Passagem; para mulheres em situação de violência – Abrigo Institucional; para jovens e adultos com deficiência – Residências Inclusivas; e para idosos – Casa Lar e Abrigo Institucional ou Instituição de Longa Permanência para Idosos. O segundo serviço da alta complexidade é o Serviço de Acolhimento em República, o qual busca oferecer seguranças de acolhida, convivência ou vivência familiar e comunitária, e desenvolvimento de autonomia individual, familiar e social. É uma oferta destinada a pessoas maiores de 18 anos com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados, e sem possibilidades de assegurar moradia e autossustento.

A oferta deve respeitar a demanda local e pode ser elaborada com repúblicas para jovens, preferencialmente entre 18 e 21 anos, que passaram por instituição de acolhimento para crianças e adolescentes. A organização dessa modalidade deve ser dividida em masculina e feminina. Também pode ser organizada para adultos em processo de saída das ruas, seja por reestabelecimento dos vínculos sociais ou pela construção de autonomia, igualmente dividida entre masculina e feminina. A última modalidade destina-se a idosos que disponham de condições de gerir uma casa coletivamente e de se autocuidar, mesmo que necessitem de equipamentos de autoajuda. Os impactos sociais esperados com a execução desse serviço são a redução da quantidade de jovens, adultos e idosos em situação de abandono, vulnerabilidade e risco social residentes nas ruas, bem como possibilitar a construção da autonomia.

O Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora é destinado às crianças e aos adolescentes que estejam afastados do convívio familiar, devido à medida de proteção; é previsto que tais crianças e adolescentes possam retornar para o ambiente familiar de origem. Os equipamentos de execução desse serviço serão residências de famílias cadastradas

enquanto famílias acolhedoras. O Serviço é o responsável por selecionar, cadastrar e capacitar as famílias para sua execução, bem como acompanhar as famílias e as crianças e adolescentes incluídos nas famílias acolhedoras.

Os objetivos desse serviço consistem em acolher crianças e adolescentes em ambiente familiar temporariamente; realizar o acompanhamento junto à família; preservar os vínculos familiares e apoiar o retorno para a família de origem, respeitando as determinações judiciais. Pode ter abrangência municipal ou regional, por meio de implantação de serviço com compartilhamento da equipe técnica. Deve-se garantir que cada município atendido tenha ao menos uma família acolhedora, para que as crianças e adolescentes sejam incluídos de maneira a garantir a proximidade com a família de origem. Espera-se, com esse Serviço, contribuir para uma redução das violações de direitos socioassistenciais, para a desinstitucionalização de crianças e adolescentes, e para que mais crianças e adolescentes tenham suas famílias enquanto ambientes de proteção e de garantia de seus direitos.

O último serviço da alta complexidade corresponde ao Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e de Emergências, que visa a assegurar o provimento de alojamentos provisórios, atenções e provimento material às populações atingidas por situações de emergência e calamidades públicas. Destina-se à

Famílias e Indivíduos: - Atingidos por situações de emergência e calamidade pública (incêndios, desabamentos, deslizamentos, alagamentos, dentre outros) que tiveram perdas parciais ou totais de moradia, objetos ou utensílios pessoais, e se encontram temporária ou definitivamente desabrigados; - Removidos de áreas consideradas de risco, por prevenção ou determinação do Poder Judiciário (BRASIL, 2009a).

Visa a reduzir os danos causados, proteção social as famílias e indivíduos afetados e uma reconstrução das condições de vida familiar e comunitária³⁴.

Dilma Rousseff foi eleita em primeiro turno assumindo o governo em meio a uma crise econômica importante, com a difícil tarefa de realizar o ajuste da taxa de câmbio. Segundo Bresser-Pereira (2016, p. 336-367)

O governo Dilma não logrou retomar o crescimento porque recebeu do governo anterior uma taxa de câmbio brutalmente apreciada, que provocou o

³⁴ Por meio da Resolução do CNAS nº 13 de 13 de maio de 2014, foi feita uma pequena alteração na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, incluindo a faixa etária dos 18 aos 59 anos no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, dividindo essa faixa etária em duas ofertas de serviços, de 18 a 29 anos e de 30 a 59 anos.

vazamento do mercado interno aumentado no governo Lula para as importações, e não teve qualquer apoio seja da direita ou da esquerda para depreciá-la no que era necessário.

No que diz respeito às políticas sociais, em 2011, por meio da Lei nº 12.435, houve alterações na LOAS³⁵ (BRASIL, 1993), trazendo avanços no sentido de que o SUAS alcançou o estatuto de Lei Federal e modificou significativamente os objetivos da política de Assistência Social.

O artigo 2º passou a incluir, enquanto objetivos dessa política: a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos. Proteção social destinada à família, às crianças, aos adolescentes, à maternidade e à velhice, garantindo-se também um salário mínimo mensal para idosos e pessoas com deficiência que não disponham de meios próprios para prover ou por sua família. À vigilância socioassistencial caberia analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias bem como a ocorrência de riscos e vulnerabilidades nos diferentes territórios. O terceiro direito afiançador é a defesa dos direitos, a qual deve ser conseguida por meio do pleno acesso ao conjunto de provisões socioassistenciais.

No artigo 3º, que dispõe das entidades assistenciais, foram incluídos três parágrafos, os quais apresentam três modalidades distintas de entidades: de atendimento; de assessoramento e de defesa e garantia de direitos. A todas é pressuposto que ocorram “de forma continuada, permanente e planejada” (BRASIL, 2011a). As entidades de atendimento executam programas e projetos, bem como disponibilizam benefícios nas proteções básica e especial, às famílias e indivíduos em situação de risco e/ou vulnerabilidade. As entidades de assessoramento são destinadas aos movimentos sociais e organizações de usuários, visando à formação e capacitação de lideranças. As entidades de defesa e garantia de direitos executam programas e projetos voltados para a efetivação dos direitos socioassistenciais e construção de novos direitos.

O artigo 6º passou por uma grande reformulação: pela Lei de 2011, passou a incluir o SUAS, um sistema descentralizado e participativo, com os objetivos de

I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º - C; III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na

³⁵ Alteração da LOAS (BRASIL, 1993) pela Lei nº 12.435. Acessada em: 24/11/2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm

organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais; V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos (BRASIL, 2011a).

O parágrafo 2º desse artigo apresenta a corresponsabilidade dos entes federados para a execução da política de assistência social, e o 3º parágrafo inclui a alteração da nomenclatura do ministério responsável pela coordenação da política nacional: o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A realização da descentralização e participação na Assistência Social se daria pela corresponsabilidade dos três entes federativos (federal, estadual e municipal), pela distribuição das responsabilidades na organização, manutenção, regulação e expansão das ações em Assistência Social, bem como pela implementação da gestão do trabalho e educação permanente dos atores institucionais no âmbito dessa política.

Uma questão importante que surge a partir desses apontamentos é que há uma ênfase, ao menos no discurso oficial (BRASIL, 2007b, 2007c, 2009b, 2016), na participação popular e representatividade nos conselhos de direitos. Entretanto, muitos estudos (ALVAREZ, 2004; AMÂNCIO, DOWBOR, SERAFIM, 2010; ALMEIDA, 2015; BENELLI, COSTA-ROSA, 2012b, 2013; BENELLI, 2013b; GOHN, 2001, 2004; OLIVEIRA, 1999; SUGUIHIRO, 2008; SOUZA FILHO, SANTOS, DURIGUETTO, 2012; SANTOS, 2015; VENTURA, 2017) feitos a respeito desse dispositivo institucional mostram que resultam em lugares esvaziados de discussões e marcados prioritariamente por ações burocráticas, visto que a máquina pública funciona de maneira a desarticular qualquer possibilidade de construção e revisão dessa política.

O campo da política de Assistência Social é subdividido em PSB e PSE, o qual é composto por Média Complexidade e Alta Complexidade. Cada Proteção possui seus serviços, programas, projetos e benefícios específicos, bem como os equipamentos nos quais os atores institucionais executam-nas. Dessa forma, a PSB visa prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e risco social. Cabe ressaltar que esses termos surgiram na documentação do SUAS sem uma definição e embasamento teórico. A ação dos atores no âmbito da PSB se dá por meio do PAIF e SCFV; nesse nível de complexidade, há os PTRs: o PBF e o BPC destinado a idosos que não se enquadram no recebimento de aposentadoria pelo

INSS e a Pessoas com Deficiência. O estabelecimento público municipal no qual se executam a PSB é o CRAS; sua implementação se dá nos territórios de maior índice de vulnerabilidade e risco social. Busca-se, com ele, a articulação dos serviços socioassistenciais do território de abrangência.

Os objetivos da PSE seriam os seguintes: “Art 6ºA [...] contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direitos, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos” (BRASIL, 2011a). O PAEFI é executado no âmbito da PSE de Média Complexidade; nesse nível, entende-se que os vínculos familiares e comunitários estão fragilizados, diferente do que ocorre na Alta Complexidade, que é quando os vínculos estão rompidos e algum membro da família encontra-se em instituição de longa permanência. O CREAS é um estabelecimento público de abrangência e gestão municipal; diferentemente do CRAS, é construído em local central nas cidades, destinado à prestação de serviços às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco familiar e pessoal, por meio de violações de direitos.

Além do CRAS e do CREAS, enquanto novos estabelecimentos assistenciais que estão sendo implementados nos municípios brasileiros, ainda existe todo um conjunto constituído pelas denominadas “entidades assistenciais e filantrópicas” tradicionais privadas. Tais estabelecimentos normalmente foram sendo criados ao longo do tempo por diferentes atores sociais: indivíduos e grupos religiosos, membros da elite local, políticos, empresários e filantropos, visando atender a demandas de crianças, adolescentes, jovens, adultos, gestantes, doentes e idosos pobres. Esse conjunto de entidades históricas tais como os orfanatos, os asilos, entidades beneficentes e filantrópicas que atendiam a crianças e a adolescentes pobres e a indivíduos pobres de outras idades, foi incluído como parte da rede socioassistencial por meio do “vínculo SUAS”, acordo por meio do qual todos esses estabelecimentos tiveram que se adequar institucionalmente à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Brasil, 1993, 2011) e também ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Brasil, 1990), buscando obter certificado de inscrição junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e também do Conselho Municipal de Assistência Social, para assim poder manter suas antigas isenções fiscais junto ao Estado e continuar em funcionamento (BENELLI; COSTA-ROSA, 2013, p. 290)³⁶.

³⁶ Benelli (2014a, 2017) estudou a trama institucional que compõe as entidades assistenciais que atendem às crianças e adolescentes no SUAS. Investigou as seguintes questões: como as entidades assistenciais que oferecem atendimento socioeducativo para crianças e adolescentes pobres estão funcionando na atualidade? Elas poderiam ser classificadas como predominantemente de caráter filantrópico, assistencialista, ou mais voltadas para a promoção humana e atentas para as possibilidades de transformação social? Seu modo de funcionar, do ponto de vista socioeducativo, seria focado numa pedagogia tradicional, renovada ou dialética? Que tipo de profissionais compõem seus quadros? Há processos de formação e preparação dos funcionários para lidar com a clientela? Quais as principais dificuldades desses estabelecimentos assistenciais? Quais seus aspectos positivos?

Os artigos que apresentam as competências distintas dos três entes federados também sofreram alterações e inclusões. Acrescida nas competências da União a responsabilidade pelo monitoramento e avaliação da política nacional, bem como por assessorar os Estados, Municípios e Distrito Federal para o seu desenvolvimento. O inciso II, onde se lia “apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional” (BRASIL, 1993), passa a vigorar com a seguinte alteração “cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional” (BRASIL, 2011a), reforçando o princípio da corresponsabilidade entre os entes federados que foi instituído pela NOB/SUAS (BRASIL, 2005). Essa alteração foi feita nos quatro artigos em que se apresentam as competências dos entes (artigos 12, 13, 14 e 15); onde se lia “apoiar técnica e financeiramente” (BRASIL, 1993), passou a “cofinanciar” (BRASIL, 2011a).

O artigo 16 dispõe das instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo, com os Conselhos de Assistência Social nos três níveis da federação e Distrito Federal. Foi acrescentado um parágrafo único, o qual instituiu a vinculação entre conselhos e órgão gestor, visando a que os conselhos recebam recursos materiais, humanos e financeiros dos órgãos correspondentes.

Na LOAS de 1993, o BPC era destinado aos idosos com 70 anos ou mais e às pessoas com deficiência. Posteriormente ao Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003) e ao Decreto nº 6.241 de setembro de 2007, o qual regulamenta o BPC Idoso, ocorreu a alteração da idade mínima para a concessão do Benefício. Na LOAS, tal alteração veio na Lei de 2011, a qual apresenta em seu artigo 20 a mudança da idade.

No que diz respeito a quem se destina esse Benefício, a alteração de 2011 amplia sua definição, ao colocar que a concessão será garantida às pessoas que tiverem impedimento de

Que tipo de efeitos eles estão produzindo em sua clientela e no contexto social brasileiro? O pesquisador buscou compreender como é a estrutura, o modo de funcionamento, a efetividade, quais são os principais problemas e desafios que enfrentam tais entidades. Ele visou apresentar, de modo sistemático, o tema da institucionalização de crianças e adolescentes pobres e como esses atores sociais são produzidos no plano sócio-histórico, a partir de uma perspectiva institucionalista e foucaultiana. Procurou analisar as diversas práticas institucionais (formativas, educativas, pedagógicas, terapêuticas, correccionais, socioeducativas) desenvolvidas no âmbito da Assistência Social, problematizando seus pressupostos subjacentes. Ao investigar entidades assistenciais voltadas para crianças e adolescentes, estudou seus projetos programáticos e também seus modos de funcionamento concreto, procurando detectar seus problemas e dificuldades, seus aspectos positivos e sua eventual efetividade socioeducativa. Realizou uma problematização da trama institucional das entidades assistenciais dedicadas ao trabalho socioeducativo com crianças e adolescentes pobres, no campo da Assistência Social, na realidade brasileira contemporânea, caracterizando seus impasses e dificuldades, limites e possibilidades de implementar um trabalho pautado pela ética da cidadania. Os resultados de suas investigações permitem apreender e problematizar os determinantes constitutivos essenciais desse fenômeno social.

trabalho por período mínimo de dois anos, não apresentando apenas o caráter permanente de deficiência. Também nesse artigo, o parágrafo 6º, o qual determina quem fica como responsável pela avaliação médica e social da pessoa para acesso ao BPC, foi alterado, retirando-se a responsabilidade da equipe do SUS com necessidade de credenciamento junto ao CMAS, passada ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com profissionais médicos peritos e assistentes sociais.

A Lei Orgânica de 2011, além de alterar artigos já existentes na Lei Orgânica de 1993, adicionou alguns, a fim de que a LOAS contemplasse todas as alterações feitas por meio de decretos, normativas e portarias posteriores a 1993. O artigo 2º da LOAS (BRASIL, 2011a) acrescenta ao artigo 6º os artigos 6º A, 6º B, 6º C, 6º D e 6º E; os quais apresentam a organização hierarquizada das proteções sociais em básica e especial de média e alta complexidade, bem como inclui o vínculo SUAS como o reconhecimento do MDS de entidades socioassistenciais à rede que executa a política de assistência social, desde que correspondam aos critérios preestabelecidos pelas legislações que regulamentam a política de assistência social. Também acresce os equipamentos nos quais serão executados os serviços, programas e projetos das proteções sociais: os CRAS e os CREAS.

Ao artigo 12, referente às competências da União, foi adicionado o artigo 12 A, o qual determina o cofinanciamento público da União aos Estados, Municípios e Distrito Federal, a fim de subsidiar a gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, utilizando-se para isso do Índice de Gestão Descentralizada, o qual foi instituído com a alteração da LOAS em 2011, e regulamentado pelo decreto n.º 7.636 de 07 de dezembro de 2011³⁷ (BRASIL, 2011b). O IGDSUAS é destinado a medir os resultados da gestão descentralizada do SUAS baseando-se na atuação do gestor em implementar, executar e monitorar os serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS, assim como a articulação intersetorial.

O artigo 24, que dispõe sobre os programas da Assistência Social, foi alterado, passando a ter os artigos 24 A, 24 B e 24 C, os quais incluíram na LOAS o PAIF, o PAEFI e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). O PETI compreende ações de transferência de renda, trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos. É um programa de abrangência nacional que deve ser desenvolvido de forma articulada entre os

³⁷ Acessado em: 24/11/2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7636.htm

entes federais. Visa a atender crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos que se encontrem em situação de trabalho, exceto adolescentes entre 14 e 16 anos que estejam trabalhando na condição de jovem aprendiz.

Por fim, o artigo 30 da LOAS de 1993 estipulava as condições para que estados, municípios e Distrito Federal recebessem os repasses financeiros da União, com a criação do Conselho de Assistência Social, do Fundo de Assistência Social e do Plano de Assistência Social. Com a alteração de 2011, acrescentaram-se os artigos 30 A, 30 B e 30 C, os quais estipulam o repasse fundo a fundo desde que os entes federados aloquem recursos próprios no fundo de assistência social correspondente; o respectivo ente federado responsável pela utilização do fundo de assistência social deve fazer o controle e o acompanhamento da execução dos serviços, programas, projetos e benefícios. O artigo 30 C responsabiliza os entes federados recebedores a prestar conta dos gastos realizados com os repasses fundo a fundo ao órgão transferidor do recurso por meio de relatório anual submetido à avaliação e aprovação do respectivo Conselho de Assistência Social.

As muitas dificuldades do contexto econômico, político e social no período do governo da presidenta Dilma Rousseff promoveram uma perda de apoio político e da população. Em 2011, as consequências da política econômica até então adotada surgiram como dificultadores para o bom desenvolvimento do governo: perda de competitividade, redução dos lucros e investimentos das empresas industriais, e aumento das importações. Esses resultados contribuíram para o baixo crescimento do PIB (em 2012, com média de 0,9%) e as inúmeras críticas ao governo de Dilma, dando início também a uma grave crise política.

No início da crise, a apreciação cambial dificultou as exportações, o que resultou em queda significativa; porém, com o poder aquisitivo interno elevado, houve o aumento do consumo interno. Quando do aumento das importações pelos importadores de bens manufaturados, ocorreu o vazamento do mercado para o exterior, fazendo com que a indústria entrasse em crise e os empresários industriais, receando esse movimento, reduzissem os investimentos, acelerando o processo de desindustrialização. A partir de 2008, houve uma estagnação no preço das commodities, e, posteriormente, uma redução, desvalorização, que se agravou em 2014 (BRESSER-PEREIRA, 2016).

No início de 2013, quando ficou claro que o crescimento do PIB no ano anterior fora muito pequeno, apenas 0,9%, os representantes da ortodoxia liberal e a grande imprensa liberal-conservadora, que haviam ficado relativamente calados até então, recobram forças e passaram a atacar o

governo, criticando a alta da inflação e o ‘pibinho’. Em meados de 2013, a derrota política do governo Dilma em relação ao sistema financeiro tornou-se clara quando o Banco Central voltou a aumentar a taxa básica de juros (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 369).

Segundo Bresser-Pereira, o governo Lula colocou em prática um pacto político desenvolvimentista e social, mas essa proposição de uma nova coalisão de classes falhou, ficando evidente em 2013 a luta de classes, levada adiante nesse momento pela classe rica. Dilma Rousseff, ao final do segundo ano do primeiro mandato, havia demitido inúmeros ministros envolvidos em casos de corrupção, ganhando alguma popularidade. Contudo, nesse momento, devido à alta queda da taxa de lucro das indústrias motivada pela sobreapreciação da taxa de câmbio desde 2007, a burguesia industrial juntou-se aos capitalistas rentistas e novamente a burguesia brasileira se uniu sob a égide do liberalismo conservador.

A NOB (BRASIL, 2012) foi aprovada pela resolução nº 33 do CNAS. Sua redação passou a incluir um conjunto de alterações posteriores a 2005, com a LOAS (BRASIL, 2011). Ela tem quatro eixos estruturantes: gestão; rede socioassistencial; financiamento; e controle social. “A revisão da NOB SUAS 2005 passa pela adoção de mecanismos que possibilitem avaliar os estágios de organização do SUAS nos Estados, Distrito Federal e Municípios e o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais” (BRASIL, 2012, p. 14).

Apresenta alterações significativas no que diz respeito ao planejamento, buscando aprimorar a gestão. A NOB (BRASIL, 2012) trouxe mudanças na relação entre municípios, estados e federação, no que diz respeito aos níveis de gestão. Os municípios eram classificados entre os três níveis de gestão: inicial, básica e plena; com a NOB (BRASIL, 2012), passaram a ser agrupados a partir do Índice de Gestão Descentralizado do Sistema Único de Assistência Social (IDGSUAS), instrumento que permite mensurar os resultados da gestão descentralizada do SUAS com base na atuação do gestor na implementação do sistema, execução e monitoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS, bem como a articulação intersetorial.

Os municípios passaram a não mais ter que encaminhar documentações às CIBs; a solicitação para inscrição e avaliação do nível de gestão passou a ser realizada via sistema. Dessa forma, a gestão da Assistência Social no município fica responsável por preencher as informações no sistema (CENSO SUAS), o qual faz automaticamente a avaliação sobre qual

nível de gestão o município se encontra, juntamente com avaliação dos demais sistemas informatizados do MDS, atual Ministério da Cidadania.

Art. 28. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios serão agrupados em níveis de gestão, a partir da apuração do Índice de Desenvolvimento do SUAS - ID SUAS, consoante ao estágio de organização do SUAS em âmbito local, estadual e distrital. Parágrafo único. O ID SUAS será composto por um conjunto de indicadores de gestão, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais apurados a partir do Censo SUAS, sistemas da Rede SUAS e outros sistemas do MDS. (...) Art. 30. Os níveis de gestão são dinâmicos e as mudanças ocorrerão automaticamente na medida em que o ente federativo, quando da apuração anual do ID SUAS, demonstrar o alcance de estágio mais avançado ou o retrocesso a estágio anterior de organização do SUAS (BRASIL, 2012, p. 27).

Para que fosse possível mudar de nível de gestão, o município passou a ter que fazer pactos com o sistema, intitulado Pacto de Aprimoramento do SUAS, propondo a realização de melhorias na efetivação da Assistência Social do município, com previsão de desenvolvimento de tais melhorias no período de quatro anos. O tempo da pactuação pode ser revisto anualmente, ou seja, o nível de gestão pode ser alterado a cada ano, a depender do desenvolvimento das atividades pactuadas. Também passou a ser possível o retorno do município para níveis mais básicos do sistema. Por exemplo, se o município estava em gestão plena e não cumpriu o pactuado, poderia retroceder para gestão básica. O Pacto de Aprimoramento do SUAS deve apresentar correlação com o Plano de Assistência Social, sendo este

Art. 18 – (...) um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS. §1º A elaboração do Plano de Assistência Social é de responsabilidade do órgão gestor da política que o submete à aprovação do conselho de assistência social. §2º A estrutura do plano é composta por, dentre outros: I - diagnóstico socioterritorial; II - objetivos gerais e específicos; III - diretrizes e prioridades deliberadas; IV - ações e estratégias correspondentes para sua implementação; V - metas estabelecidas; VI - resultados e impactos esperados; VII - recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários; VIII - mecanismos e fontes de financiamento; IX - cobertura da rede prestadora de serviços; X - indicadores de monitoramento e avaliação; XI - espaço temporal de execução (BRASIL, 2012, p. 25).

O acompanhamento do desenvolvimento do Pacto de Aprimoramento do SUAS possui importância tendo em vista ser um mecanismo de controle do desenvolvimento da política em âmbito nacional, a fim de se verificar sua efetivação e concordância com os pressupostos

estabelecidos pelo SUAS e pactuados entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para a melhoria contínua da gestão.

Art. 36. O processo de acompanhamento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS, realizado pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios objetiva a verificação: I - do alcance das metas de pactuação nacional e estadual e dos indicadores do SUAS, visando ao reordenamento e à qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; II - da observância das normativas do SUAS. §1º O processo de acompanhamento se dará pela União aos Estados e Distrito Federal e pelos Estados aos respectivos Municípios. §2º O processo de acompanhamento de que trata o *caput* se dará por meio do: I - monitoramento do SUAS; II - visitas técnicas; III - análise de dados do Censo SUAS, da Rede SUAS e de outros sistemas do MDS ou dos Estados; IV - apuração de denúncias; V - fiscalizações e auditorias; VI - outros que vierem a ser instituídos. §3º A União realizará o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorará os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para seu desenvolvimento (BRASIL, 2012, p. 28-29).

No que diz respeito ao financiamento, a NOB (BRASIL, 2012) reafirma a corresponsabilidade dos três níveis de governo, Federal, Estadual e Municipal, reforçando que, mesmo que os municípios recebam repasses dos outros entes, é preciso necessariamente alocar recursos próprios no FMAS. Outra definição faz referência aos Blocos de Financiamento, os quais seriam

o conjunto de recursos destinados aos serviços, programas e projetos, devidamente tipificados e agrupados, e à sua gestão, na forma definida em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (...) Art. 57. Os Blocos de Financiamento se destinam a cofinanciar: I - as Proteções Sociais Básica e Especial, em seu conjunto de serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente; II - a gestão do SUAS; III - a gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único; e IV - outros, conforme regulamentação específica (BRASIL, 2012, p. 34).

Outra importante alteração proposta pela NOB (BRASIL, 2012) diz respeito à Vigilância Socioassistencial, a qual é vinculada à gestão do SUAS, uma das três funções da política de Assistência Social, juntamente com a Proteção Social e as transferências de renda (por PTRs e Benefícios). A Vigilância Socioassistencial, desde a institucionalização do SUAS, esteve lentamente sendo implementada nos Estados e municípios. Com a NOB (BRASIL, 2012), passou a ser obrigatória a Vigilância Socioassistencial, que tem duas responsabilidades importantes: a produção de informações das situações de vulnerabilidades

sociais e de violações de direitos; e a necessidade de levantamento dos Serviços, Programas e Projetos desenvolvidos no município. Com base nesse levantamento, é realizada a avaliação sobre a qualidade das ofertas dos serviços visando à qualificação da rede socioassistencial, compreendendo que a qualidade das ofertas perpassa pela equipe de referência dos Serviços.

Art. 88. A Vigilância Socioassistencial deve manter estreita relação com as áreas diretamente responsáveis pela oferta de serviços socioassistenciais à população nas Proteções Sociais Básica e Especial. §1º As unidades que prestam serviços de Proteção Social Básica ou Especial e Benefícios socioassistenciais são provedoras de dados e utilizam as informações produzidas e processadas pela Vigilância Socioassistencial sempre que estas são registradas e armazenadas de forma adequada e subsidiam o processo de planejamento das ações. §2º A Vigilância Socioassistencial deverá cumprir seus objetivos, fornecendo informações estruturadas que: I - contribuam para que as equipes dos serviços socioassistenciais avaliem sua própria atuação; II - ampliem o conhecimento das equipes dos serviços socioassistenciais sobre as características da população e do território de forma a melhor atender às necessidades e demandas existentes; III - proporcionem o planejamento e a execução das ações de busca ativa que assegurem a oferta de serviços e benefícios às famílias e indivíduos mais vulneráveis, superando a atuação pautada exclusivamente pela demanda espontânea (BRASIL, 2012, p. 40-41).

Os artigos 92, 93 e 94 discriminam as obrigações específicas para cada nível de governo, mas a todos caberia a implementação da área da Vigilância Socioassistencial com vinculação direta aos órgãos gestores da política de Assistência Social.

A perspectiva da Vigilância Socioassistencial, presente na política, apresenta-se na busca por romper com as práticas improvisadas, aleatórias e emergenciais das demandas apresentadas pelos indivíduos. Busca a identificação das demandas que são coletivas da realidade vivenciada pelos diferentes sujeitos. Com isso, visa à ampliação da cobertura e das ações que se direcionam para as necessidades apresentadas coletivamente. Contudo, a partir a redução orçamentária presente na política, principalmente a partir de 2016³⁸, poderá incidir na vigilância socioassistencial, transformando-a como uma espécie de controle dos benefícios bem como na execução do trabalho profissional. Para Silveira (2017, p. 502), “sob o

³⁸ A PEC 241 (BRASIL, 2016b) apresentada pelo Poder Executivo em junho de 2016, propôs, enquanto emenda constitucional, a alteração das disposições constitucionais transitórias, para instituir o novo regime fiscal. Ela representou o congelamento dos gastos públicos por um período determinado de 20 anos, com as políticas sociais, educação e saúde, podendo ser revisto decorridos 10 anos. Tendo sido aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal como PEC 241/16, em 13 de dezembro de 2016, criou um teto para limitar os gastos públicos, que sofreriam apenas o reajuste da correção da inflação do período anterior. Trata-se de um processo de grave retrocesso social, sobretudo para a classe trabalhadora.

argumento de fazer mais com menos, a agenda do SUAS pode ser ocupada por conteúdos e encaminhamentos gerencialistas, com foco nos resultados, na eficácia”.

O sistema de lançamento do pacto de Aprimoramento do SUAS incluiu também as informações do CADÚnico e do IBGE; é possível que o município trabalhe a partir dos dados fornecidos enquanto diagnóstico socioterritorial.

Com as modificações da NOB (BRASIL, 2012), fez-se necessária a alteração em âmbito municipal da lei que regulamenta a execução dos serviços da Assistência Social. Houve necessidade de uma revisão da lei municipal da Assistência Social e de sua aprovação pela Câmara de Vereadores. Passou a ser necessária a implantação de sistemas em nível municipal de modo que ele pudesse preencher as informações solicitadas em âmbito estadual e federal, passando a apresentar o fluxo do acompanhamento desenvolvido com as famílias, ou seja, por onde esses sujeitos passam de acordo com a rede de serviços, programas e projetos. Outro fator que diferencia as NOBs é que a de 2012 passou a apresentar obrigatoriedade financeira para o desenvolvimento de gestão da informação, da Vigilância Socioassistencial, havendo a exigência de garantia de financiamento para se trabalhar a gestão da informação. Tornou-se obrigatório ao município pensar formas de utilizar essa verba. “Art. 95 Parágrafo único. Na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a gestão da informação e a organização de sistemas de informação devem ser priorizadas no âmbito da gestão, com destinação de recursos financeiros e técnicos para a sua consolidação” (BRASIL, 2012, p. 43).

Com a elaboração da nova NOB (BRASIL, 2012), ficou clara também a importância do monitoramento do SUAS, no sentido de acompanhar o desenvolvimento dos serviços, programas, projetos e benefícios de acordo com os respectivos objetivos e metas pelos três entes federados.

Art. 102. Para o monitoramento do SUAS em âmbito nacional, as principais fontes de informação são: I - censo SUAS; II - sistemas de registro de atendimentos; III - cadastros e sistemas gerenciais que integram o SUAS; IV - outros que vierem a ser instituídos e pactuados nacionalmente. Art. 103. Em âmbito estadual, o monitoramento do SUAS deve conjugar a captura e verificação de informações *in loco* junto aos Municípios e a utilização de dados secundários, fornecidos pelos indicadores do sistema nacional de monitoramento do SUAS ou provenientes dos próprios sistemas de informação estaduais. Art. 104. Em âmbito municipal e do Distrito Federal, o monitoramento do SUAS deve capturar e verificar informações *in loco*, junto aos serviços prestados pela rede socioassistencial, sem prejuízo da utilização de fontes de dados secundárias utilizadas pelo monitoramento em nível nacional e estadual (BRASIL, 2012, p. 46).

A NOB (BRASIL, 2012) passou a incorporar a NOB-RH/SUAS (BRASIL, 2006c), compreendendo a gestão do trabalho que deveria se estruturar a partir de dois pilares: a qualificação do trabalhador e o plano de cargos e carreiras do servidor.

Art. 109. A gestão do trabalho no SUAS compreende o planejamento, a organização e a execução das ações relativas à valorização do trabalhador e à estruturação do processo de trabalho institucional, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. §1º Compreende-se por ações relativas à valorização do trabalhador, na perspectiva da despreciação da relação e das condições de trabalho, dentre outras: I - a realização de concurso público; II - a instituição de avaliação de desempenho; III - a instituição e implementação de Plano de Capacitação e Educação Permanente com certificação; IV - a adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS; V - a instituição das Mesas de Negociação; VI - a instituição de planos de cargos, carreira e salários (PCCS); VII - a garantia de ambiente de trabalho saudável e seguro, em consonância às normativas de segurança e saúde dos trabalhadores; VIII - a instituição de observatórios de práticas profissionais (BRASIL, 2012, p. 46-47).

Apresentando responsabilidades que seriam comuns aos três entes federais, há a necessidade de implementação de uma política de qualificação, planejamento de capacitação em âmbito municipal. Essa prática tornou-se obrigatória, incluindo todas as entidades assistenciais, não apenas os trabalhadores dos equipamentos públicos, mas todos os que compõem a execução do SUAS no município, com a participação dos trabalhadores dos projetos e organizações inscritas no CMAS.

O capítulo IX estipulou as noções de controle social do SUAS, reafirmando, enquanto instâncias de deliberação, os conselhos de Assistência Social nos diferentes níveis de governo, bem como sobre as Conferências de Assistência Social. Finaliza-se no capítulo X, sobre as instâncias de negociação e pactuação do SUAS, apresentando as responsabilidades das CIBs e CIT.

O ano de 2013 ficou marcado pelas grandes manifestações que ocorreram em junho, demonstrando o fracasso da coalisão de classes. “Estas manifestações mostraram uma forte descrença da população nos políticos, e, também, uma preocupante guinada da classe média tradicional para a direita” (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 374).

A radicalização política e ideológica da classe média tradicional manifestou-se pateticamente em sua reação contra o programa do governo ‘Mais Médicos’, lançado em julho de 2013, que colocou médicos estrangeiros, principalmente cubanos, nas regiões mais pobres do país e na periferia das grandes cidades, onde os médicos brasileiros, relativamente escassos,

recusavam-se a trabalhar. A reação inicial contra o programa era apenas corporativa, da profissão médica, mas logo uma política pública de alto interesse social (não há nada mais terrível para alguém do que estar doente e não ter um médico para ajudá-lo) transformou-se em mais um argumento dos ricos e da classe média – para os quais a escassez médica não é um problema – contra o governo de esquerda. Tínhamos aí um sinal de que as elites brasileiras estavam perdendo a serenidade, e estavam sendo tomadas pelo ódio – ódio ao PT, ódio a Lula e a Dilma –, uma paixão que eu nunca havia visto antes no Brasil, nem mesmo nas vésperas do golpe militar de 1964 (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 376).

Diante desse cenário, multidões tomavam as ruas e os estádios de futebol, na Copa do Mundo de Futebol de 2014 que foi sediada no Brasil. Gritos e ofensas contra a presidenta Dilma Rousseff eram ouvidos; a classe média se deixou levar pelo ódio. No final de 2014, nas novas eleições presidenciais em que Dilma Rousseff se candidatou ao seu segundo mandato, venceu com uma pequena margem, resultante do apoio dos mais pobres e do Nordeste.

Seu segundo mandato se iniciou em meio a condições muito adversas: “não apenas o pacto desenvolvimentista falhara, mas a sociedade civil, entendida como a somatória dos ricos e da classe média tradicional, recusava legitimidade ao governo recém-eleito” (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 376). O segundo mandato da presidenta foi contestado desde o momento do resultado das eleições; o questionamento tomou fôlego entre os partidos contrários e a população dita “anti-petista”, finalizando, em 2016, com o processo de *impeachment* de Dilma. Parlamentares, deputados e senadores instauraram processo de destituição da presidenta com alegação de supostas irregularidades administrativas, as pedaladas fiscais para regulamentar os cofres públicos, algo que fora praticado também pelos governos anteriores, impunemente. Dessa forma, a presidenta Dilma Rousseff foi retirada do cargo, assumindo o vice, Michel Temer do Movimento Democrático Brasileiro (MDB)³⁹.

3.2 Problematicando termos e questões do discurso oficial da Assistência Social

Compreender a política de Assistência Social enquanto *instituição*, segundo o referencial teórico da AI, nos possibilita visualizar sua complexidade e compreender seu longo processo de institucionalização. Dessa forma, a Assistência Social é a instituição, cuja função oficial consistiria na produção de Proteção Social. No nível da *organização*,

³⁹ Já há algumas publicações que relatam e analisam detalhes importantes desse complexo momento histórico pelo qual o país passou recentemente (JINKINGS; DORIA; CLETO, 2016; PRONER; CITTADINO; TENENBAUM; RAMOS FILHO, 2016; GALLEGOS, 2018; NUNES, 2019; SOUZA, 2016, 2017).

compreende os três níveis de governo: no plano federal, o Ministério da Cidadania⁴⁰; no estadual, podemos considerar a Secretaria Estadual, que costuma ter uma nomenclatura própria em cada Estado (por exemplo: SP – Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social; PR – Secretaria da Família e Desenvolvimento Social; SC – Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação; RS – Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos; MS – Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho; RJ – Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos etc.) e, no plano municipal, consideramos a Secretaria Municipal de Assistência Social, que também pode apresentar variação no nome.

Os *estabelecimentos* da instituição Assistência Social são os CRAS, CREAS, Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CENTRO POP), bem como as entidades assistenciais públicas e privadas que compõem a rede socioassistencial. Os *equipamentos* são os diversos prédios, salas de recepção, salas de atendimento, espaços de convivência, espaços de oficinas temáticas, em que são realizadas as práticas constantes na Assistência Social, os serviços, projetos etc.

Os *discursos* que compõem a Assistência Social podem ser escritos e falados, definindo o como fazer, porque fazer e o que compete à instituição; estes podem se materializar em leis, normativas, portarias e cartilhas, por exemplo. O escrito, o dito (falado no cotidiano) e o não-dito (omissões, lacunas, ausências) compõem o discurso, que é lacunar, ideológico, contraditório. As *práticas* são as modalidades de ações desenvolvidas nos estabelecimentos da instituição, atendimento particularizado, visitas domiciliares, grupos, oficinas, atividades socioeducativas, reuniões variadas, articulação em rede, encaminhamentos, monitoramento, atividades socioeducativas etc. Os *atores institucionais* são as pessoas que executam tais práticas, profissionais, técnicos, e os “usuários”⁴¹, pensados aqui enquanto os sujeitos cidadãos de direitos que compõem o público alvo desta instituição.

A partir de uma imersão no campo documental e discursivo da Assistência Social, também procuramos desenvolver uma leitura analítica crítica a partir do referencial da AI. Os textos oficiais permitem acompanhar o lento e complexo processo de institucionalização dessa

⁴⁰ Ver nota de rodapé página 19.

⁴¹ Conceito utilizado pela política de Assistência social para designar os sujeitos que utilizam os serviços, programas e projetos desta política pública. Segundo o Dicionário de Termos Técnicos da Assistência Social (BELO HORIZONTE, 2007), usuário seria o mesmo, por definição, que público alvo, ou seja, “indivíduos ou grupos a quem a Assistência Social direciona suas ações, com prioridade para os que estejam em condições de vulnerabilidade, condições de desvantagem pessoal e/ou situações circunstanciais e conjunturais” (p. 94).

política; alguns termos foram emergindo e se destacando, passando a exigir uma reflexão e problematização mais específica. Diversos problemas foram se sobressaindo e se tornando “analísadores potenciais”, merecedores de problematizações.

De acordo com Benelli (2019, p. 6):

uma Socioanálise possui analisadores institucionais, enquanto que uma AI de papel ou “in vitro” possui apenas “analísadores potenciais”. Estes últimos são parecidos com os analisadores de uma Socioanálise padrão. Entretanto, na Socioanálise padrão, os eventos analisadores operam efetivamente e analisam, pois são de fato transformadores da realidade institucional. Na AI de papel, há algumas nuances, já que o pesquisador pode tomar muitas coisas do campo observado como “analísadores” para realizar uma reflexão e uma análise crítica no plano da pesquisa acadêmica e da produção de um conhecimento científico, sendo que tais eventos poderiam se aproximar da noção de categorias de análise. O pesquisador não cria categorias aleatoriamente, elas emergem do material de pesquisa. Contudo, o que para o pesquisador seriam “analísadores” pode não ser para o coletivo de trabalhadores do estabelecimento institucional investigado, pois esses analisadores podem não ser analíticos para eles, não operando mudanças em sua realidade, sendo vivenciados sem consciência, de modo inadvertido, sem questionamentos e, muitas vezes, podem ser experimentados apenas de modo reativo, a partir de uma implicação alienada com a manutenção do *status quo*. Isso exige que consideremos que os analisadores identificados numa análise de papel sejam considerados apenas como “analísadores potenciais”, quando comparados com o conceito de analisadores que operam numa Socioanálise propriamente dita. São “potenciais” no sentido de que, caso fossem considerados pelos sujeitos envolvidos, poderiam operar efeitos transformadores na sua realidade. Portanto, uma pesquisa realizada por meio de uma AI de papel não possui efeitos analisadores diretos, contudo, tem a capacidade de desvelar a lógica hegemônica de uma dada formação institucional e de contribuir, ainda que indiretamente, para sua transformação, caso haja interessados em tomá-la em consideração.

Apresentamos a seguir um **quadro quantitativo**, para tornar visível a comparação numérica com que aparecem tais analisadores potenciais no processo de desenvolvimento dos discursos oficiais da instituição Assistência Social.

1. QUADRO QUANTITATIVO DOS ANALISADORES POTENCIAIS NOS DOCUMENTOS OFICIAIS ANALISADOS

ANALISADORES	LOAS/ 1993 (9 p.)	PNAS /2004 (57 p.)	NOB SUAS/ 2005 (107 p.)	TIPIFICAÇÃO NACIONAL 2009 (47 p.)	LOAS 2011 (10 p)	NOB SUAS/ 2012 (64 p.)
Proteção Social	0	43	175	64	8	46
Risco	1	20	43	26	7	25
Vulnerabilidade	1	20	65	18	7	21
Família	9	146	150	287	24	61
Exclusão (excluídos)/ Inclusão	0	15 / 10	0/10	3/21	0	1/0
Cidadão/Cidadania	2/0	11/9	20/11	1/24	1/1	5/2
Direitos	10	72	57	117	16	24
Pobre/pobreza	8	28	23	2	1	10
Ajuda/amparo	0/1	3/0	1/0	0/0	0/2	1/0
Vínculo (familiares e comunitários)	0	17	10	53	3	0
Raça, Gênero e Etnia (Étnicas)	0/0/0	0/2/1	0/1/0	1/2/3	0/0/0	0/1/2
Benefício	28	26	58	30	27	92
Classe social	0	0	0	0	0	1

A partir do **quadro quantitativo 1**, podemos identificar a predominância de alguns analisadores potenciais em detrimento de outros, bem como, conforme as alterações realizadas nas legislações e documentos ao longo do tempo, verificamos o aumento ou redução de alguns e ausência de outros.

Inicialmente, notamos que o analisador potencial *Proteção Social* era inexistente na lei inaugural da Assistência Social (BRASIL, 1993), surgindo com a elaboração da PNAS (BRASIL, 2004) e aparecendo com intensidade nas legislações seguintes: 175 (BRASIL, 2005); 64 (BRASIL, 2009a); 8 (BRASIL, 2011); e 46 (BRASIL, 2012).

Os analisadores potenciais *Risco* e *Vulnerabilidade* surgiram, majoritariamente, juntos nos discursos oficiais. Desde a LOAS (BRASIL, 1993), já apareceu a noção de *risco* e

vulnerabilidade, com crescente presença nos documentos: 20/20 (BRASIL, 2004); 43/65 (BRASIL, 2005); 26/18 (BRASIL, 2009a); 7/7 (BRASIL, 2011); e 25/21 (BRASIL, 2012). Tal aumento expressivo nos faz questionar: sobre o que esses conceitos dizem respeito? Ao que se referem? E o que pretendem solucionar ao se trabalhar a partir de tais perspectivas? Em adição, quem são os sujeitos considerados como estando em situação de risco e vulnerabilidade? Como se produzem tais situações para esses sujeitos?

Há uma presença significativa do termo *Direito*, aparecendo adjetivado de diversas formas: “direito de cidadania”, “direito do cidadão”, “direitos socioassistenciais”, “direitos humanos”, “direitos sociais”, “direitos da Criança e do Adolescente”, etc. Aparece na NOB (BRASIL, 2005) enquanto “sujeito de direitos” uma vez. Esse analisador pode ser categorizado enquanto representante do Paradigma do Sujeito Cidadão (BENELLI, 2014a), juntamente com o analisador potencial *Cidadão/Cidadania*.

Destacamos que os termos analisadores *Pobre/Pobreza* aparecem nos documentos, mas quando comparados com a presença massiva dos analisadores anteriores, parece haver uma substituição deles por *risco e vulnerabilidade*. Isso seria indício de uma forma de despolitizar a instituição Assistência Social? Estariam tentando simplificar problemas que requerem complexidade de análise e de ação? Quanto ao binômio *exclusão/inclusão*, eles parecem ser utilizados, mas retirando o fator ativo da sociedade enquanto produtora de tais fenômenos, eles parecem ser considerados inerentes a ela: a presença desses analisadores nos discursos oficiais é despida de análises críticas, aparecendo sob a forma de um discurso neutro, naturalizador.

Compreendemos *Família* enquanto analisador potencial diante da quantidade com que passou aparecer nos documentos, com um aumento significativo. Podemos entender que se trata de evidenciar a possível focalização desta instituição num coletivo específico, as famílias. Desde a LOAS (BRASIL, 1993) sua presença é consistente, visto que é um documento que apresenta o conceito nove vezes em suas nove páginas; posteriormente, os números são expressivos: 146 (BRASIL, 2004); 150 (BRASIL, 2005); 287 (BRASIL, 2009a); 24 (BRASIL, 2011); e 61 (BRASIL, 2012). A centralidade da Assistência Social na família é algo que merece maiores problematizações.

Os termos *Amparo* e *Ajuda*, por mais que tenham uma presença quantitativa pequena, devido ao teor característico dos paradigmas da Caridade e da Filantropia (BENELLI, 2014a), merecem destaque, visto que estão em consonância com o instituído retrógrado; são

marcadores da presença do velho mesmo no novo, da coexistência paradigmática contraditória nos discursos oficiais, representam os movimentos e revoluções no discurso escrito. Consideramos *Benefício* enquanto analisador potencial por ser um termo que descaracteriza a noção de direito, pois pode ser definido enquanto ato ou efeito de fazer o bem, de prestar um serviço a outrem, enquanto auxílio ou favor, mais característico do Paradigma da Assistência Social como Clientelismo Assistencialista (BENELLI, 2014a).

A proposta de se trabalhar *vínculos* familiares e comunitários enquanto possibilidade de ação perante as expressões da questão social teria surgido a partir da elaboração da PNAS (BRASIL, 2004). É visível a ênfase nessa modalidade de atuação conforme a quantidade com que o termo aparece no documento de 2009, a Tipificação Nacional, a qual discrimina os serviços a serem oferecidos pelas proteções sociais, PSB e PSE de média e alta complexidade. Como se poderia equacionar o problema social pobreza por meio do fortalecimento de vínculos? Isso não representaria um processo de psicologização da questão social (BENELLI, 2016)?

Compreendemos como importantes os temas *Raça, Gênero, Etnia e Classe Social* enquanto analisadores, devido a serem termos/conceitos que deveriam aparecer com força nos discursos que compõem uma política social tal como a Assistência Social. Entretanto, os quatro termos apresentam uma presença quase que insignificante: estão praticamente ausentes nos discursos oficiais. *Classe Social* aparece apenas uma vez na nova NOB (BRASIL, 2012), enquanto que *Raça* aparece apenas uma vez na Tipificação Nacional (BRASIL, 2009a).

Não pretendemos apresentar respostas cabais para as interrogações que tais analisadores potenciais nos permitem colocar a partir da perspectiva da AI, mas sim apresentar e discutir certas questões que nos parecem altamente problemáticas e compartilhar nossas inquietações, para pensarmos os não-ditos, indicar as lacunas e mapear os impasses que permeiam a documentação que compõem o discurso oficial sobre a política pública de Assistência Social.

Para tais ponderações, partimos dos estudos desenvolvidos por Benelli e Costa-Rosa (2012a) e de sua hipótese de que haveria seis paradigmas no campo da Assistência Social (Paradigma da Caridade, Paradigma da Filantropia, Paradigma da Promoção Humana, Paradigma do Clientelismo Assistencialista, Paradigma da Assistência Social como Política de Estado, e por último, o Paradigma do Sujeito Cidadão). Isso indica que o campo é plural e que nele coexistem discursos instituídos e instituintes; sua dialética permite deduzir as tensões institucionais em questão, bem como captar o movimento histórico dessa instituição social.

Tais analisadores potenciais nos possibilitam vislumbrar nuances de diferentes paradigmas que seriam constitutivos do campo da instituição Assistência Social.

Anunciação (2014), em sua dissertação de mestrado, buscou categorizar e discutir as tendências que seriam explicativas a respeito da especificidade da Assistência Social como política social pública, fazendo uma discussão entre as teses de Aldaiza Sposati e Potyara Amazoneida Pereira Pereira. Ela chegou a uma conclusão de que haveria uma inespecificidade da Assistência Social, dada a presença de conceitos problemáticos que não apresentam definições claras. Seria “[...] possível identificar as lacunas, imprecisões e ambiguidades conceituais contidas no fenômeno assistência social, sendo que a carência ou ausência conceitual impede a demarcação de especificidades e de características mais gerais de um fenômeno” (ANUNCIAÇÃO, 2014, p.41-42). Os termos que a autora considera pouco explícitos do ponto de vista conceitual coincidem com aqueles que tomamos em nossa pesquisa enquanto analisadores potenciais:

Acredita-se que os avanços de ordem mais geral, no que concerne: a) ao reconhecimento de direitos e dever do Estado; e b) à organização e gestão da política, não dão conta de explicitar a especificidade da assistência social. Neste sentido, tende a “protagonizar a cena”, o que a “assistência social” definiu historicamente, através da concepção empírica (...) Para Pereira, concordando com Boschetti, ‘um dos principais problemas enfrentados na operacionalização da política de assistência social brasileira é a imprecisão conceitual desta política e a consequente falta de clareza de seus papéis, compromissos e ações’ (ANUNCIAÇÃO, 2014, p. 41).

Há autores, tais como Fernandes e Hellmann (2016), que consideram uma relação de equivalência entre os termos “proteção social” e “seguridade social”, ao menos no contexto em que são empregados no Brasil.

Proteção social é um conjunto de políticas ou programas, geralmente providas pelo Estado, que buscam assistir indivíduos ou famílias pobres ou portadoras de outras vulnerabilidades, durante vários períodos de vida. É, também, um dos componentes essenciais das estratégias de alívio de pobreza e outras vulnerabilidades, redução da exclusão social e produção de resiliência contra choques econômicos, sociais e ambientais (FERNANDES; HELLMANN, 2016, p. 226).

A partir disso, podemos pensar que, considerando que se propõe que o termo “proteção social” está relacionado à “seguridade social”, todos os sujeitos brasileiros poderiam usufruir dessa proteção, por meio da política de Previdência Social, da política pública de Saúde ou da Assistência Social.

Há uma relação que diferencia esses três pilares constitutivos da Seguridade Social, que seria então os sujeitos das ações ou o que de fato cada política pública executa, com o que cada uma trabalha. Assim sendo, a Previdência Social é uma política pública que requer contribuição financeira e se destina a garantir direitos aos sujeitos que se encontram executando um trabalho com registro na carteira de trabalho; é, portanto, custeada pelo trabalhador, pelo Estado e pelo empregador, no limite, visando à aposentadoria decorrido o período de contribuição e a chegada à idade mínima. O SUS, por sua vez, destina-se a todos os brasileiros e estrangeiros que se encontram em território brasileiro e que demandem cuidados em saúde, seja na prevenção e na promoção (pensando-se no conceito de saúde ampliado), seja no tratamento quando da presença de doença.

Na política de Assistência Social, a proteção social limita-se “a quem dela necessitar”, conforme o artigo 203 da CF (BRASIL, 1988). Conforme Couto (2015), essa perspectiva determina uma limitação das necessidades sociais direcionadas para um determinado público alvo, como também revela pré-conceitos materializados na sociedade que ainda conduzem as ações sob a ótica assistencialista. Não sendo então ao atendimento de todos, a “execução” da Assistência Social se dá pela via da Proteção Social, que é hierarquizada em PSB e PSE de média e alta complexidade, por meio do Trabalho Social com Famílias que se encontram em “situação de risco e vulnerabilidade”. Dessa forma, busca a atender uma parcela da população. Mauriel (2010) apresenta o tratamento focalizado da pobreza, no qual se desconsidera a questão social em sua totalidade, acentuando a desconstrução do conceito de Seguridade Social enquanto a base de construção das políticas sociais. Isso resulta em dificuldade no caráter intersetorial da política de assistência com as demais políticas públicas. Nesse âmbito, a política acaba realizando uma atuação que não se comunica com as demais necessidades da população que atende, apresentando um caráter focalizado e fragmentado.

Interessa-nos pensar sobre que parcela da população é essa à qual a instituição Assistência Social se destina de fato, apresentada no discurso oficial como constituída por “sujeitos em situação de risco e vulnerabilidade”⁴². Historicamente, como se formou o

⁴² Alvarenga (2012) produziu uma dissertação de mestrado na qual se propôs estudar a respeito do surgimento dos conceitos de risco e vulnerabilidade na PNAS (BRASIL, 2004), apresentando como problemático o fato de tais conceitos terem sido utilizados partindo-se de seu emprego na política de Saúde e não especificando suas origens, nem mesmo suas particularidades no que diz respeito às intenções empregadas para a instituição Assistência Social. Isso os torna dificultadores para implementação dela. “A justificação para esses termos na Assistência Social era de que estes foram requeridos para superar a atenção por segmentos, superar a focalização nos pobres, possibilitar as intervenções preventivas. No entanto, os termos que a princípio serviriam para superar todos os empecilhos da política de assistência social, acabaram por dificultar a operacionalização da Política.

“público alvo” com o qual os agentes dessa instituição trabalham? Também nos perguntamos, a partir da teoria da AI, por que a alguns sujeitos faz-se necessária a Proteção Social afiançada pela política pública de Assistência Social, enquanto a outros não? Um questionamento importante é: quem são os sujeitos aos quais se destina tal política social?

Souza (2009, 2018) desenvolveu estudos fundamentais que permitem entender os processos históricos de formação, tanto da elite e da classe média brasileiras, que podem pagar por serviços em geral e, desse modo, estariam protegidas; quanto da trabalhadora popular, cuja maioria é negra, expropriada e empobrecida, incluindo a “ralé”, que seria composta pelos desempregados sem nenhuma qualificação para o trabalho. Esses últimos costumam ser os “clientes” específicos da Assistência Social.

Benelli (2016) desenvolveu um estudo sobre as concepções de risco e vulnerabilidade com relação à infância e à juventude, a partir de leituras das legislações destinadas ao atendimento dessa faixa etária e dos discursos oficiais da instituição Assistência Social, propondo como hipótese que seriam essas novas formas de se referir à delinquência e à marginalidade. Dessa forma,

Em termos conceituais, pode-se observar uma transição discursiva dos temas da delinquência e da marginalidade, próprios de uma sociedade disciplinar normalizadora das condutas individuais (Foucault, 1999), para o do risco social e da vulnerabilidade, mais característicos de uma sociedade de controle, como caracterizada por Deleuze (1992) e Hardt e Negri (2001), pautada na gestão e administração da população, como propõem Castel (1987) e Andrade e Romagnoli (2010) (BENELLI, 2016, p. 739).

Caberia aqui pensarmos ainda em outros três analisadores potenciais quase que ausentes do discurso oficial dessa instituição, que são raça, gênero e etnia⁴³: qual o perfil dos sujeitos aos quais se destina tal proteção social?

Isso porque, não há clareza sobre o significado deles. Risco e vulnerabilidade não são categorias estanques, como disse Aldaiza Sposati. Complementamos: eles podem ter diferentes significados, a depender do mirante de análise que se adota” (ALVARENGA, 2012, p. 120).

⁴³ Alguns trabalhos (CRP/MG, s/d; COSTA, 2017; DEL PRIORI, 2012; GASPAROTTO, GROSSO, 2017; OLIVEIRA, BATTISTELLI, RODRIGUES, 2019) foram desenvolvidos no sentido de caracterizar a população, sujeitos cidadãos de direito, que demandam dos serviços, programas, projetos e benefícios ofertados pela Assistência Social quanto à raça, gênero e etnia. Esses estudos demonstram que o perfil majoritário de pessoas que demandam da Assistência Social são mulheres negras, bem como apresentam que pouco se discute a respeito das questões de gênero e étnico-raciais na política social pública de Assistência Social. Entretanto, não pretendemos aprofundar sobre tais analisadores nesse momento, compreendendo que tal temática necessita de um tratamento adequado. Apenas nos propomos a adensar o questionamento sobre a ausência desses analisadores potenciais nos discursos oficiais da instituição Assistência Social.

Também seria importante considerar o analisador potencial “inclusão social”, considerando a dialética exclusão/inclusão no contexto da dinâmica social capitalista (JODELET, 1999; SAWAIA, 2014; CALIMAN, 2008). Quem são os sujeitos aos quais se busca atender e promover a inclusão social por meio da Assistência Social?

De fato, não buscamos respostas simples para algo tão complexo. A política pública de Assistência Social trabalha com a pobreza, com a parcela da sociedade excluída do ciclo produtivo do modo de produção capitalista, com a parcela de trabalhadores excluídos do mercado de trabalho que necessitam dos insumos básicos para a sobrevivência, sendo essa necessidade suprida por meio do Trabalho Social, que visaria restituir direitos, assegurar os já presentes na Constituição Federal (BRASIL, 1988), os quais são garantidos a todos os sujeitos, sem discriminação. Mas o movimento da sociedade capitalista extirpa direitos de algumas pessoas, realizando uma manutenção da desigualdade social, condição necessária para assegurar as relações de poder em uma sociedade injusta.

Assim, na institucionalização da Assistência Social, está presente o discurso da moralização dos pobres, que culpabiliza e responsabiliza os sujeitos sociais por suas mazelas, como indivíduos incapazes que precisam ser direcionados e orientados nas diferentes dimensões de sua vida.

É preciso retomar aqui o debate que o conservadorismo tem imposto à política de assistência social — e nela o trabalho profissional — no sentido de romper com a reiteração do papel subalterno, que tem sido uma exigência para atendimento dos sujeitos que dela necessitam. Para isso tem contribuído a ideia de que a assistência social é irmã siamesa do assistencialismo e, portanto, portadora da noção reiterativa de enquadramento social (COUTO, 2015, p. 670).

Nosso questionamento sobre tais fatos advém da constatação da presença/ausência de uma *politização* dessa política pública; interessa-nos trazer às claras o fato de que, no decorrer de desenvolvimento legislativo da instituição Assistência Social, analisadores potenciais como pobre/pobreza deixaram de aparecer nos textos oficiais, e ocorreu um aumento significativo da inscrição de termos tais como “sujeitos em situação de risco e vulnerabilidade”. Mas que sujeitos são esses? Não são os pobres de sempre? Será que o discurso institucional não estaria utilizando novas “roupagens”, eufemismos, para evitar conceitos com maior densidade política? Não seria uma forma de tentar abrandar questões altamente problemáticas em uma sociedade tão desigual quanto à brasileira?

É possível questionar até que ponto ele [Sistema Único de Assistência Social] seria paradigmaticamente contraditório, em sentido dialético, com relação aos modos históricos de lidar com a questão social - entendida como conjunto dos efeitos constitutivos da contradição capital-trabalho, expressos na produção massiva da desigualdade social, como postulada pela perspectiva marxista (BENELLI, 2016, p. 739).

Tais alterações terminológicas presentes nos documentos oficiais obedecem às diretrizes orientadoras para os países presentes na periferia do capitalismo, emanadas de diversos organismos internacionais tais como Banco Mundial, Organização das Nações Unidas (ONU) e Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) (BANCO MUNDIAL, 2000a, 2000b, 2001a, 2001b). Eles apresentaram propostas despolitizadas de reestruturação dos modelos de proteção social para os países pobres. A leitura ampliada do conceito de pobreza enquanto vulnerabilidade social e a proposta de potencializar as capacidades individuais faz que o termo vulnerabilidade seja aplicado a certos indivíduos ou grupos, obscurecendo as questões estruturais que estão na origem da questão social no cenário da sociedade capitalista.

A Assistência Social, dessa forma, está intrinsecamente atravessada por outras instituições que também a regulamentam, tais como a economia e a política, num plano macro. No plano micro, é atravessada pelas instituições internas à própria Assistência Social, pois nos equipamentos cada agente/trabalhador desenvolve discursos e práticas a partir de seu próprio saber, saberes que se produziram pelos atravessamentos e transversalidades de muitos outros.

A importância de se estudar a Assistência Social enquanto instituição pela teoria da AI consiste em considerá-la enquanto uma realidade social, histórica e discursiva complexa, incompleta e em transformação. O discurso oficial da Assistência Social apresenta contradições, lacunas e também enuncia uma proposta de ruptura com os paradigmas tradicionais no campo, tais como os da Caridade, da Filantropia, do Clientelismo assistencialista (BENELLI, 2012a). Mas seus diversos deslizamentos semânticos e ausência de clareza ética e uma decisão política forte, orientada para a construção da cidadania para os pobres brasileiros, permite a manutenção desses paradigmas conservadores. Os Paradigmas da Caridade e da Filantropia ainda estariam presentes no discurso oficial por meio da presença de analisadores potenciais tais como enunciam os termos “assistir” e “amparar”, que incluem uma tônica de dependência e submissão daqueles para os quais tais ações são oferecidas,

enquanto que, com o desenvolvimento da Assistência Social, buscou-se promover a “garantia de direitos”, perspectiva alinhada ao Paradigma do Sujeito Cidadão (BENELLI, 2012a).

Desde a LOAS (BRASIL, 1993), pudemos também observar uma focalização central na família, revelando um processo de familiarização da Assistência Social (SARAIVA, 2016). Por um lado, esse processo apresentaria dinâmicas instituintes no que diz respeito à definição de família, que deixa de ser considerada como um conjunto de pessoas com laços consanguíneos e passa a ser a composição de grupos de pessoas com interdependências entre si, seja por consanguinidade ou afinidade. Porém, ao mesmo tempo, com a elaboração do discurso oficial da Assistência Social plasmado também na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009a), focalizou-se o trabalho a ser desenvolvido com as famílias ditas em “situação de risco e vulnerabilidade”. Esse trabalho proposto pela Tipificação traz questões emblemáticas, como a proposta de se trabalhar, sobretudo, com o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, o que poderia indicar um forte processo de despolitização do discurso da Assistência Social e uma possível psicologização das expressões da questão social. Toda ação institucional apresenta possibilidades e limites; não os considerar pode ser ingenuidade ou hipocrisia (BENELLI, 2014b), o que pode resultar que os trabalhadores executores da política de Assistência Social acabem adoecidos quando da visualização da sua impotência frente às dificuldades enfrentadas no trabalho com famílias excluídas/famílias em situação de risco e vulnerabilidade/famílias pobres. Consideramos que trabalhar vínculos comunitários e familiares não solucionam questões de necessidades básicas como fome e não garantem o acesso aos direitos. Tais direitos são negados pelo próprio Estado, que, por meio de concessões táticas, propõe Programas de Transferência de Renda (PTRs) que, no limite, apenas retiram parcelas da população da situação de extrema pobreza, quando a renda per capita é inferior a 89 reais por mês.

Os PTRs e o BPC Idoso ou Pessoa com Deficiência são benefícios desenvolvidos como forma de garantir o mínimo financeiro para que as famílias saiam da condição de extrema pobreza; têm como ação complementar o desenvolvimento por parte dos trabalhadores que atuam nos equipamentos CRAS e CREAS do Trabalho Social com Famílias, que visaria ao acompanhamento e orientação para acesso aos direitos socioassistenciais e intersetoriais. Estes são desenvolvidos no PAIF e no PAEFI. Entretanto, ao mesmo tempo em que tais PTRs solicitam esse acompanhamento, também apresentam condicionalidades que geram outras demandas para a atuação do CRAS, resultando, muitas vezes, numa burocratização da

Assistência Social, principalmente quanto à transferência de renda, que impossibilita a realização de ações coletivas e de potencialização dos sujeitos, que deveriam visar à garantia de direitos e de restituição dos saberes coletivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concepção da assistência social como direito impõe aos trabalhadores da política que estes superem a atuação na vertente de viabilizadores de programas para a de viabilizadores de direitos (BRASIL, 2004, p. 51).

Na história brasileira, houve um longo processo de institucionalização das práticas políticas de assistência social. Elas foram desenvolvidas sobre bases caritativas: nos séculos XVIII a XIX havia um predomínio de práticas desse tipo, que zelavam pelas crianças pobres, com grande atuação das religiões nesse período. Posteriormente, no século XIX, essa prática caritativa deu lugar a práticas higienistas; a preocupação estava na limpeza e ausência de doenças. A associação que se fez no período entre pobreza e criminalidade resultou no surgimento de instituições fechadas de recolhimento dos pobres. Já no século XX, a Igreja, o Estado e a Sociedade Civil passaram a agir conjuntamente; na década de 1930, as ações tinham um viés tutelar e clientelista. Depois, as ações no âmbito da assistência social passaram a ser desenvolvidas por empresas privadas de forma filantrópica. Foi apenas no final do século XX, em 1988, com a Constituição Federal (BRASIL, 1988), que tais práticas sociais foram regulamentadas por lei, elevando a Assistência Social como política pública, de dever do Estado e de direito dos cidadãos (FERNANDES; HELLMANN, 2016).

O Brasil, na década de 1980, enquanto organização política estatal, diante das muitas pressões internas oriundas dos movimentos populares descontentes com condições de vida insuportáveis, somada à ação reivindicadora de inúmeros outros segmentos sociais e premido também por pressões internacionais, viu-se obrigado a enfrentar o “problema social” que se avolumava ao longo da sua história de formação. Adultos, crianças e adolescentes pobres se tornaram questões de política pública e passaram a ser considerados sujeitos de direitos e cidadãos (BENELLI, 2016, p. 739).

A Assistência Social é uma política pública pensada após a uma reforma de Estado que isolou “do debate a complexidade das relações sociais que estruturam e compõem o amálgama de uma sociedade historicamente excluída e explorada pelo capital monopolista, que se utiliza do Estado como parceiro na (re)produção das desigualdades e das contradições de classe” (TORRES, 2017, p. 369). Dessa forma, não poderia superar o plano de uma política social que possibilitasse, no máximo, uma redução da miséria por meio de programas

de transferência de renda e de serviços focados na família, mas que nem de longe atingisse as causas estruturais produtoras da pobreza – o que se chama de “questão social”.

Ao defender em seu projeto de Reforma uma concepção de sociedade civil como o público não-estatal, despolitizando o debate, o idealizador do projeto e seus principais colaboradores não se atentaram que a falta de virtude cívica, e uma história republicana com sucessivas rupturas democráticas, quando o Estado invadia e asfixiava a sociedade civil e os movimentos sociais, talvez fosse um dos grandes obstáculos de enfrentamento do Estado patrimonialista, corporativista, clientelista e inundado pelo insulamento burocrático (TORRES, 2017, p. 367).

Um questionamento importante que possibilita vislumbrar os limites dessa política pública é: a quem serve o Estado? Aos cidadãos sujeitos de direito ou aos empresários, burgueses e interesses de mercado (SOUZA, 2009, 2018)? Tradicionalmente, a configuração do Estado brasileiro sempre esteve orientada pelos interesses do mercado internacional; no âmbito interno, sempre se restringiu a uma parcela ínfima da população, os empresários que detêm uma grande porcentagem do PIB. Dessa forma, pensando o contexto macro e micro político, social e histórico de formação da política pública de Assistência Social, podemos compreender o porquê de seus limites: não contemplam, em seus objetivos, trabalhar para superar, efetivamente, as expressões da questão social.

Por meio da teoria da AI, podemos considerar que a instituição Assistência Social constituiu-se por meio de um processo instituinte e instituído, apresentando avanços e retrocessos no plano dos discursos oficiais e das práticas institucionais. Ela seria uma instituição que sofre atravessamentos diversos de outras instituições sociais, com a presença do conservador e do reprodutivo. Também apresenta aspectos de transversalidade, do produtivo e do revolucionário. Coexistem na Assistência Social forças que podem revelar as relações de poder sustentando uma sociedade desigual ou viabilizando momentos de autogestão e de autoanálise entre os agentes institucionais. Isso inclui usuários, técnicos e demais trabalhadores em busca da liberação da palavra, dos não-ditos, para que seja possível aos sujeitos o conhecimento de si e do lugar que ocupam, em superação à alienação e em prol da organização para a luta pela transformação social na direção dos interesses dos mais pobres.

No limite, as propostas de “serviços assistenciais” – por mais que essa expressão indique a pior forma de trabalho, visto que transforma os trabalhadores em meros executores

–, a serem executados também representam uma brecha para a ação conjunta e direta com a população, possibilitando o trabalhar com ela visando à emancipação e politização dos sujeitos.

Interessa-nos pensar que os agentes trabalhadores da Assistência Social como instituição podem atuar de modos diversos com os sujeitos, de acordo com diferentes posturas éticas. Podem compreender os sujeitos ditos em situação de risco e vulnerabilidade enquanto submissos aos serviços, oferecendo ações simples e básicas. Porém, se compreendem que os usuários são sujeitos cidadãos de direitos que foram, ao longo da história da formação da sociedade brasileira, excluídos de seus direitos e que necessitam ter acesso à eles, como sujeitos ativos e desejantes, poderão lhes oferecer um atendimento diferenciado.

O posicionamento ético frente ao trabalho profissional e técnico na Assistência Social interfere diretamente nos resultados alcançados (BENELLI, 2014b). Cabe salientar, então, a importância de que os trabalhadores sejam avisados e conhecedores do processo de institucionalização da Assistência Social enquanto política pública. Ela sofre atravessamentos e transversalidades com o campo social no qual emergiu e se constituiu. Elas implicaram diretamente seu desenvolvimento complexo, contraditório e composto por paradigmas diversos. Isso se evidencia por meio da massa documental e discursiva que compõe esse campo singular.

Em meio ao trabalho no campo da instituição Assistência Social, podemos exemplificar que os destinatários dessa política foram designados pelos técnicos estatais. A sociedade brasileira, em seu desenvolvimento histórico, determinou quais seriam os ditos usuários da Assistência Social, os sujeitos excluídos, intencionalmente visando à manutenção da desigualdade social, mas buscando amenizar seu sofrimento. É a desigualdade que garante a relação de poder entre os que têm seus direitos afiançados e o acesso a bens e serviços privados e aqueles para os quais até mesmo o acesso aos serviços públicos não é viabilizado de modo integral, mas apenas afiançado enquanto direito constitucional pelo discurso legal.

A luta pelos direitos de cidadania e também pela posição de sujeito desejante da população que utiliza tais programas, projetos e serviços pode e deve ser, hoje, um esforço visando à transformação da realidade institucional e social, que se limita, muitas vezes, quase que somente a gerenciar os “riscos” aos quais os pobres e seus filhos estão sujeitos (BENELLI, 2014b, p. 283).

Dessa forma, o trabalho social crítico pode ser desenvolvido nos equipamentos da Assistência Social, CRAS, CREAS, Centro POP, Casas de Acolhimento, Centros de Convivência, visando a subverter as relações de poder hegemônicas presentes na sociedade brasileira, operando a partir dos sujeitos e de seus saberes e buscando a saída da alienação social, do não-saber. A nós cabe pensar que, enquanto área de conhecimento e atuação, a Psicologia se propôs, na contemporaneidade, o compromisso ético com a transformação social.

Essa proposta de transformação social inclui uma implicação ética com a busca da superação da encomenda social e estatal que se faz a todas as áreas das Ciências Humanas, inclusive à Psicologia, enquanto ciência e profissão: que produza ajustamento e adaptação social, normalidade e normativização do indivíduo (Figueiredo, 2007; Foucault, 1999). Inclui, portanto, um claro alinhamento com os interesses dos pobres, oprimidos, explorados e excluídos da sociedade capitalista (BENELLI, 2016, p. 735-736).

REFERÊNCIAS

- ALTOÉ, S. (Org.). *René Lourau: analista institucional em tempo integral*. São Paulo: Hucitec, 2004.
- ALCHORNE, S. C. A. *Das Políticas Nacionais aos Planos Municipais: avanço da política pública de Assistência Social em metrópoles – estudo das cidades do Rio de Janeiro e São Paulo*. Tese de Doutorado - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2012.
- ALMEIDA, C. Da participação à representação política: um balanço crítico dos estudos mais recentes sobre Conselhos Gestores. *Interseções*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, jun., 2015, p. 54-78.
- ALVARENGA, M. S. *Risco e vulnerabilidade: razões e implicações para o uso na Política Nacional de Assistência Social*. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. Espírito Santo, ES, Brasil, 2012.
- ALVAREZ, M. C. Controle social - notas em torno de uma noção polêmica. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 1, p. 168-176, 2004.
- AMÂNCIO, J. M.; DOWBOR, M.; SERAFIM, L. *Controle social: dos serviços públicos à garantia de direitos*. São Paulo: CEBRAP/ IDS, 2010.
- ANDRADE, L. F.; ROMAGNOLI, R. O Psicólogo no CRAS: uma cartografia dos territórios subjetivos. *Psicologia ciência e profissão*, v. 30, n. 3, p. 604-619. 2010.
- ANUNCIAÇÃO, D. A. *Especificidade da assistência social como política social pública: algumas tendências e teses em debate na produção bibliográfica*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Serviço Social – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2014.
- ARAGÃO, A. S. *Rede de proteção social e promoção de direitos: contribuições do Conselho Tutelar para a integralidade e a intersetorialidade (Uberaba-MG)*. 2011, 384f. Tese (Doutorado). Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2011.
- BANCO MUNDIAL. *Vozes dos Pobres: Brasil*. Relatório Nacional. 2000a. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/335642-1124115102975/1555199-1124138866347/brazilpr.pdf>
- BANCO MUNDIAL. *Comunicado à imprensa No. 2001/042/S*. 2000b. Disponível <http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/pr091200po.pdf>
- BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento Mundial 2000/2001: luta contra a pobreza*. 2001a. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/927161468164645652/Relatorio-sobre-o-desenvolvimento-mundial-2000-2001-luta-contra-a-pobreza>
- BANCO MUNDIAL. O combate à pobreza no Brasil: relatório sobre pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza urbana, 2001b. 2. Disponível em: http://r1.ufrj.br/geac/portal/wp-content/uploads/2012/03/Combate_pobreza_urbana.pdf

BAREMBLITT, G. F. *O Compêndio de Análise Institucional e outras correntes: Teoria e prática*. 6. ed. Belo Horizonte: Editora FBG/IFG, 2012.

BARTOLOMEU, G. *O trabalho do psicanalista na Política de Assistência Social: escuta do sujeito e problematização de discursos e práticas*. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

BENELLI, S. J. Dispositivos disciplinares produtores de subjetividade na instituição total. *Psicologia em Estudo*, v.2, n.8, p.99-114, 2003a.

BENELLI, S. J. O internato escolar “O Ateneu”: produção de subjetividade na instituição total. *Psicologia USP*, v.14, n.3, p.133-170, 2003b.

BENELLI, S. J. A instituição total como agência de produção de subjetividade na sociedade disciplinar. *Estudos de Psicologia*, v.3, n.21, p.237-252, 2004.

BENELLI, S. J. Pescadores de homens: um estudo psicossocial de um seminário católico. São Paulo: UNESP, 2006.

BENELLI, S. J. Políticas públicas, instituições e práticas clínicas no campo da Assistência Social. In: DIONÍSIO, G. H.; BENELLI, S. J. (orgs). *Políticas públicas e clínica crítica*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012. p. 63-84.

BENELLI, S. J. *Análise psicossocial da formação do clero católico*. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2013a.

BENELLI, S. J. Um psicólogo nos conselhos municipais de Assistência Social e dos direitos da criança e do adolescente: construindo referências para a prática. In: MATTIOLI, O. C.; ARAÚJO, M. F.; RESENDE, V. R. (orgs.). *Violência e relações de gênero: o desafio das práticas institucionais*. Curitiba: CRV, 2013b. p. 115-144.

BENELLI, S. J. *Entidades assistenciais socioeducativas: a trama institucional*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014a.

BENELLI, S. J. As éticas nas práticas de atenção psicológica na assistência social. *Estudos de Psicologia*. Campinas, v. 31, n.2, p.269-287, 2014b.

BENELLI, S. J. *Psicologia e Assistência Social: interfaces políticas, clínicas e éticas*. Unesp, Assis: mimeo, 2016a.

BENELLI, S. J. Risco e vulnerabilidade como analisadores nas políticas públicas sociais: uma análise crítica. *Estudos de Psicologia*. Campinas, v. 33, n.4, p. 735-745, 2016b.

BENELLI, S. J. A lógica da rede na atenção socioeducativa para crianças e adolescentes na Assistência Social. In: XAVIER, A. L. P.; GHAZIRI, S. M.; TEODORO, D. V S.; SILVA, P. C. T.; ZANIN, R. A. S. (Orgs). *ECA, SUAS e o trabalho em rede de proteção à criança e ao adolescente*. Rio de Janeiro: Publit, 2016c. p. 40-77.

BENELLI, S. J. *O atendimento socioassistencial para crianças e adolescentes: perspectivas contemporâneas*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2017.

BENELLI, S. J. *Psicologia e Assistência Social: interfaces políticas, clínicas e éticas*. Curitiba: CRV, 2019.

BENELLI, S. J.; COSTA-ROSA, A. Movimentos religiosos totalitários católicos: efeitos em termos de produção de subjetividade. *Estudos de Psicologia*, v.23, n.4, p. 339-358, 2006.

BENELLI, S. J.; COSTA-ROSA, A. A construção de redes sociais: entre a conexão e a captura na gestão dos riscos sociais. In CONSTANTINO, E. P. (Org.). *Psicologia, Estado e Políticas Públicas*. Assis: UNESP, 2010. p. 25-85.

BENELLI, S. J.; COSTA-ROSA, A. *Para uma crítica da razão socioeducativa em entidades assistenciais*. Estudos de Psicologia, Campinas, v. 28, n. 4, p. 539-563, 2011.

BENELLI, S. J.; COSTA-ROSA, A. Paradigmas diversos no campo da Assistência Social e seus estabelecimentos assistenciais típicos. *Psicologia USP*, v. 23, n. 4, p. 609-660, 2012a.

BENELLI, S. J.; COSTA-ROSA, A. Conselhos Municipais: prática e impasses no cenário contemporâneo. *Psicologia em Estudo*, Maringá, v. 17, n. 4, p. 577-586, 2012b.

BENELLI, S. J.; COSTA-ROSA, A. Dispositivos institucionais filantrópicos e socioeducativos de atenção à infância na Assistência Social. *Estudos de Psicologia*, Puc-Campinas, v. 30, n. 2, p. 283-301, 2013.

BENELLI, S. J.; FERRI, G. G.; FERREIRA Jr., N. Problematizando a noção de rede, suas origens e algumas de suas aplicações atuais. *Revista de Psicologia da Unesp*, v. 14, n. 2, p. 54-73, 2015.

BENELLI, S. J.; FERRI, G. G.; FERREIRA Jr., N. F. A modalidade de rede: discutindo suas origens e problematizando algumas de suas aplicações atuais. XAVIER, A. L. P.; GHAZIRI, S. M.; TEODORO, D. V S.; SILVA, P. C. T.; ZANIN, R. A. S. (Orgs.). *ECA, SUAS e o trabalho em rede de proteção à criança e ao adolescente*. Rio de Janeiro: Publit, 2016. p. 152-197.

BENELLI, S. J.; PROENÇA, F. A. O processo de institucionalização da criança e do adolescente no contexto brasileiro e português. In: MATTIOLI, O. C.; ARAÚJO, M. F. (Orgs.). *Gênero, violência e Psicologia: um percurso pelas políticas públicas*. Curitiba: CRV, 2017. p. 71-96.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. *Dicionário de termos técnicos da assistência social*. Belo Horizonte: ASCOM, 2007.

BRASIL. *Código de Menores*. Decreto nº 17.943-A. Rio de Janeiro, Capital, 1927.

BRASIL. *Código de Menores*. Brasília, DF: Senado Federal, 1979.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Brasília, DF, 1990.

BRASIL. Lei Nº 8742, de 07 de dezembro de 1993. *Dispõe sobre a Organização da Assistência Social – LOAS e dá outras providências*. Brasília, DF: MDS, 1993.

BRASIL. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, DF: MDS, 2004.

BRASIL. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília, DF: SNAS, 2005.

BRASIL. *Resolução n. 113, de 19 de abril de 2006, dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Brasília: CONANDA, 2006a.

BRASIL. *Resolução n. 119, dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE*. Brasília, DF: CONANDA, 2006b.

BRASIL. *Cartilha SUAS 1- Orientação acerca dos Conselhos e do controle social da política pública de Assistência Social*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007b.

BRASIL. *Cartilha SUAS 2 – Implicações do SUAS e da gestão descentralizada na atuação dos conselhos de Assistência Social*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007c.

BRASIL. *Resolução n.º 109, de 25 de novembro de 2009. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais*. Ministério de Desenvolvimento Social. Brasília, DF: MDS, 2009a.

BRASIL. *Capacitação de conselheiros de Assistência Social: guia de estudos*. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009b.

BRASIL. *Lei Nº 12.435, de 06 de julho de 2011. Regulamenta o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e altera alguns dispositivos da Lei Orgânica de Assistência Social - Lei nº 8742/1993*. Brasília: MDS, 2011a.

BRASIL. *Decreto nº 7.636 de 07 de dezembro de 2011. Dispõe sobre o apoio financeiro da União, Distrito Federal e Municípios, destinado ao aprimoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social com base no Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS*. Brasília: MDS, 2011b.

BRASIL. *Lei nº 12.594, de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo*. Diário Oficial da União, Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm>

BRASIL. *PEC 241. Proposta de emenda constitucional nº 95/2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal*. 2016b.

BRASIL. *Decreto nº 9.674. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cidadania, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE*, 2019.

BRESSAN, S. P. R. *Do trabalho psíquico no Centro de Referência de Assistência Social – Entre o sujeito de direitos e o sujeito dos vínculos: o papel do psicólogo no CRAS*. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência*. 3ª ed. São Paulo: Editora 34, 2016.

BRUM, E. *A menina quebrada*. 1ª ed. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2013.

CALDAS, R. W; CRESTANA, S. (orgs.). *Políticas públicas municipais de apoio às micro e pequenas empresas*, 1ª. ed. São Paulo: SEBRAE, 2005.

CALIMAN, G. *Paradigmas da exclusão social*. Brasília: Editora Universa, UNESCO, 2008.

CÊA, G. S. S.; LUZ, A. S. Empreendedorismo e educação: reflexões sobre um velho sonho liberal. *Revista Espaço Acadêmico*, 63., 2006. Disponível em: www.espacoacademico.com.br/063/63cealuz.htm Acesso em: 24 fev. 2019.

COIMBRA, C. M. B. Os caminhos de Lapassade e da Análise Institucional: uma empresa possível? *Revista do Departamento de Psicologia – UFF*, Rio de Janeiro, v.7, n.1, p. 52-80, 1995.

CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Perguntas frequentes. O que são Conselhos de Assistência Social?* Disponível em: <http://www.conseas-sp.sp.gov.br/materia.asp?id=23>.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resolução n.º 33 do Conselho Nacional de Assistência Social, de 12 de dezembro de 2012. *Norma Operacional Básica - NOB/SUAS*. Brasília, DF: CNAS, 2012. Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOBSUAS2012.pdf

CONSELHO FEDERAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Parâmetros para a atuação de Assistentes Sociais e Psicólogos na Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: CFP/CFSS, 2007.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. Resolução CFP n.º 010/05. *Código de Ética Profissional do Psicólogo*. Conselho Federal de Psicologia, Conselho Federal de Assistência Social. Brasília, CFP, 2005.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. *Como os psicólogos e as psicólogas podem contribuir para avançar o sistema único de Assistência Social (SUAS) – informações para gestoras e gestores*. Brasília-DF: CREPOP, 2011.

CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA – CRP-MG. SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL – SEDESE. *Orientações a trabalhadoras e trabalhadores do suas para ações contra o preconceito*. Minas Gerais: Conselho Regional de Psicologia – CRP-MG, s/d.

CORDEIRO, B. M. P. *Referenciais para o desenvolvimento do empreendedorismo no ensino médio*. Brasília: SEBRAE, 2006.

COSTA, A. F. S.; CARDOSO, C. L. Inserção do psicólogo em Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. Gerais: *Revista Interinstitucional de Psicologia*, v.3, n. 2, p. 223-229, 2010.

COSTA, G. Assistência Social, no enlace entre a cor e gênero dos (as) que dela necessitam. *O Social em Questão*, v. 20, n. 38, p. 227-246, 2017.

COUTO, B. R. Assistência social: direito social ou benesse? *Serviço Social e Sociedade*, n. 124, p. 665-677, 2015.

CREPOP - CENTRO DE REFERÊNCIA TÉCNICA EM PSICOLOGIA E POLÍTICAS PÚBLICAS. *Referências Técnicas para atuação do (a) psicólogo (a) no CRAS/SUAS*. Brasília, CFP, 2007.

DANTAS, E. B. *Empreendedorismo e intra-empreendedorismo: é preciso aprender a voar com os pés no chão*, 2008. Disponível em: www.bocc.ubi.pt Acesso em: 24 fev. 2019.

DELORS, J. *Educação: um tesouro a descobrir*. In: RELATÓRIO para Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: Mec; Unesco, 1999.

DEL PRIORI, M. A criança negra no Brasil. In JACÓ-VILELA, AM., and SATO, L., orgs. *Diálogos em psicologia social* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2012. p. 232- 253. ISBN: 978-85-7982-060-1. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

DESAULNIERS, J. B. R. *Gestão estratégica de competências: a “mão visível” na formação do cidadão*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.

DIAS, G. P. *Empreendedorismo e educação: o SEBRAE na Escola*. Dissertação de Mestrado. Niterói-UFF, 2006.

DOLABELA, F. *Oficina do empreendedor*. São Paulo: Cultura Associados, 1999.

DOLABELA, F. *Pedagogia Empreendedora - O Ensino do Empreendedorismo na Educação Básica, voltado para o Desenvolvimento Sustentável*. São Paulo: Cultura, 2003.

FAGUNDES, F. M. *Educação e prática empreendedora: uma coletânea de experiências e reflexões*. Curitiba, 2016.

FERREIRA, A. A. L.; CURVELLO, F. V.; MONTEIRO, G. G. Técnica de governo e práticas psicológicas: humanismo e empreendedorismo. *Temas em Psicologia*, v. 17, n. 1, p. 261- 274, 2009.

FERREIRA, A. B. H. *Miniaurélios Século XXI: o minidicionário da língua portuguesa*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

FERNANDES, R. M. C.; HELLMANN, A. (orgs). *Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil*. Porto Alegre : Ed. UFRGS, 2016.

FLEURY, S.; OUVRENEY, A. M. Política de saúde: uma política social. In: L. GIOVANELLA, L.; ESCOREL, S.; LOBATO, L. V. C. (Orgs.), *Políticas e sistema de saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008. p. 23-64.

FURINI, L. A. *Redes sociais temáticas: o caso das redes sociais de assistência à criança e ao adolescente em Presidente Prudente (SP) e suas representações sociais*. 255f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente: 2008.

GALLEGO, E. S. *O ódio como política: a reinvenção das direitas no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2018.

- GASPAROTTO, G. P.; GROSSI, P. K. A perspectiva de gênero na política de assistência social: um debate necessário. *O Social em Questão*, v. 20, n. 38, p. 207-226, 2017.
- GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001
- GOHN, M. G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde e Sociedade*, v.13, n.2, p.20-31, 2004.
- IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. *Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de interpretação histórico-antológica*. 12. ed. São Paulo: Cortez, 1998.
- JODELET, D. Os processos psicossociais da exclusão. In: SAWAIA, B. B. (Org.) *As artimanhas da exclusão*. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 53-66.
- LAPASSADE, G. *Grupos, Organizações e Instituições*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983.
- LAPASSADE, G.; LOURAU, R. *Para um conhecimento da sociologia*. 2ª ed. Porto: Assírio e Alvim, s/d.
- LINDO, P. V. F. *Geografia política de Assistência Social: territórios, escalas e representações cartográficas para políticas públicas*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.
- LOURAU, R. Objeto e método da Análise Institucional. In: ALTOÉ, S. (org). René Lourau: analista institucional em tempo integral. São Paulo: HUCITEC, 2004.
- LOURAU, R. *A análise institucional*. 3ª ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2014.
- L'ABBATE, S. A Análise Institucional e a saúde coletiva. *Ciência e Saúde coletiva*, v.8, n.1, p.265-274, 2003.
- L'ABBATE, S. Análise Institucional e Intervenção: breve referência à gênese social e histórica de uma articulação e sua aplicação na Saúde Coletiva. *Mnemosine*, v. 8, n. 1, p. 194-219, 2012.
- L'ABBATE, S.; MOURÃO, L. C.; PEZZATO, L. M. (Orgs.). *Análise institucional e Saúde Coletiva*. São Paulo: Hucitec, 2013.
- LIMA, A. L. *Os riscos do empreendedorismo: a proposta de educação e formação empreendedora*. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, USP, SP, 2008, 131p.
- LIMA, L. L. D'ASCENZI, L. Análise de políticas públicas. In: FERNANDES, R. C.; HELLMANN, A. (Orgs). *Dicionário crítico: política de Assistência Social no Brasil*. Porto Alegre: Ed. UFRS, 2016. p. 18-21.
- JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, M. (orgs.) *Por que gritamos Golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- LIMA JÚNIOR, O. P. A. *O espírito do capitalismo e a cultura do empreendedorismo - educação e ideologia*. 141 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Pontifícia Universidade Católica de Minas Geras. Belo Horizonte, 2011.

MACEDO, J. P. et al. O psicólogo brasileiro no SUAS: quantos somos e onde estamos?. *Psicologia em Estudo*, v. 16, n.3, p. 479-489, 2011.

MACEDO, J. P.; DIMENSTEIN, M. Expansão e interiorização da psicologia: reorganização dos saberes e poderes na atualidade. *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 31, n.2, p. 296-313, 2011.

MALHEIROS, R. C. C.; FERLA, L. A.; CUNHA, C. J. C. A. (orgs.) Viagem ao Mundo do Empreendedorismo. Florianópolis: Instituto de Estudos (IEA), 2005.

MARTINS, J. B.; EL HAMMOUTI, N. D.; ÍÑIGUEZ, L. (Orgs.). *Temas em análise institucional e em construcionismo social*. São Carlos: RiMa, 2002.

MARX, K. Trabalho alienado, propriedade privada e comunismo. In: NETTO, José Paulo (Org.). *O leitor de Marx*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. p. 91-121.

MARX, K.; ENGELS, F. *Manifesto do partido comunista*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MAURIEL, A. P. O. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. *Rev. Katál*, v. 13, n. 2, p. 173-180, 2010.

MERLI, L. F. *Assistência Social e as contribuições da Psicanálise: um processo de supervisão institucional*. Tese (Doutorado). Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

MEXKO, S. *PSICOLOGIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL: contribuições da Psicanálise de Freud e Lacan e do Materialismo Histórico*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Assis, 2017.

MOTA, S. T.; GOTO, T. A. Plantão psicológico no CRAS em Poços de Caldas. *Fractal: Revista de Psicologia*, v. 21, n. 3, p. 521-530, 2009.

NETTO, J. P. *Introdução ao estudo do método de Marx*. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011

NUNES, P. *Democracia fraturada: a derrubada de Dilma Rousseff, a prisão de Lula e a Imprensa no Brasil*. João Pessoa: Editora do CCTA; Aveiro: RIA Editorial, 2019.

OLIVEIRA, E. C. S.; BATTISTELLI, B. M.; RODRIGUES, L.; CRUZ, L. R. Raça e política de assistência social: Produção de conhecimento em Psicologia Social. *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 39, (n.spe 2), p.141-152, 2019. <https://doi.org/10.1590/1982-3703003225556>.

OLIVEIRA, E. N. P.; MOITA, D. S.; AQUINO, C. A. B. O Empreendedor na Era do Trabalho Precário: relações entre empreendedorismo e precarização laboral. *Psicologia Política*, v. 16, n. 36, p. 207-226, 2016.

OLIVEIRA, H. C.; DAHMER, T. Mesa 2 - Pacto Federativo e Assistência Social: O Papel do Estado e do Município. *Em Foco*. Rio de Janeiro: março de 2009, ed. 5.

OLIVEIRA, H. M. J. Controle Social e Assistência Social: o desafio (im)possível. *Katalysis*, v. 0, n.5, p. 37-50, 1999.

PENARIOL, M. P.; BENELLI, S. J. Políticas Públicas e Psicologia: a prefeitura como intermediário institucional necessário no cenário municipal. In: MATTIOLI, O. C.; ARAÚJO,

M. F. (Orgs.). *Saúde mental, violência e políticas públicas: relatos de experiências e pesquisas*. Curitiba: CRV, 2015. p. 139-154.

PENARIOL, M. P. *Análise Institucional da Prefeitura Municipal: desvendando a lógica de funcionamento da gestão pública*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências e Letras de Assis – Universidade Estadual Paulista, 2017.

PESCE, B. *A menina do vale*. Como o empreendedorismo pode mudar sua vida. 1ª ed. 2012. Disponível em: www.ameninadovale.com.

PRONER, C.; CITTADINO, G.; TENENBAUM, M.; RAMOS FILHO, W. (orgs.). *A resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Canal 6, 2016.

RIBEIRO, I. G. S. *Da política socioeducativa à (des)regulação da vida de jovens negros brasileiros*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Assis, 2017.

RODRIGUES, H. B. C. À beira da brecha: uma história da Análise Institucional francesa nos anos 60. In: AMARANTE, P. D. C. (Org.). *Ensaio de loucura e civilização*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000. p.195-256.

SANTOS, C. A. *Pequenos negócios: desafios e perspectivas*. Educação empreendedora. Brasília: SEBRAE, 2013.

SANTOS, J. F. *A experiência da participação em conselhos de políticas públicas: uma análise psicossocial*. 166f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2015.

SARAIVA, L. F. de O. *A familiarização da assistência social: promoção de direitos e gestão da vida no encontro entre vulnerabilidades, (des)proteção e periculosidade*. 210f. Tese (Doutorado em Psicologia Social). Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

SAWAIA, B. B. (Org.). *As artimanhas da exclusão*. Petrópolis: Vozes, 2014.

SEBRAE. *Criando seu próprio negócio: como desenvolver o potencial empreendedor*. São Paulo: USP e Edições Sebrae, 1995.

SILVA, S. I. M.; BENELLI, S. J. *Processos institucionais de produção de subjetividade no movimento Renovação Carismática Católica*. Relatório final de pesquisa de iniciação científica financiada pela FAPESP (processo 2012/11270-6), 2013. FLC/UNESP, Assis: mimeo, 2012.

SILVA, A. L. N. Os Estados no SUAS: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na Assistência Social. *Rev. Adm. Pública*, v. 49, n.5, p. 1167-1192, set/out, 2015.

SILVEIRA, J. I. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. *Serviço Social e Sociedade*, n. 130, p. 487-506, 2017.

SOUZA, A. C. F. M.; BENELLI, S. J. *O trabalho em rede na política nacional de atendimento à criança e ao adolescente e na Assistência Social: uma análise dialética*. Relatório de pesquisa de IC realizado com bolsa FAPESP, Vigência: 01/10/2014 a 31/12/2017. (Processo 2014/15903-9). Curso de Psicologia - Faculdade de Ciências e Letras de Assis/UNESP, 2017.

- SOUZA, A. M. *Jovens e educação empreendedora: que discurso é esse?* Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2006a.
- SOUZA, A. M. Educação empreendedora: que discurso é esse? *Revista Educativa*, Goiânia, v.9, n.2, p.217-229, 2006b.
- SOUZA, J. *Ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- SOUZA, J. *A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado*. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.
- SOUZA, J. *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. Rio de Janeiro: Leya, 2017.
- SOUZA, J. *A classe média no espelho*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2018.
- SOUZA FILHO, R.; SANTOS, B. R.; DURIGUETTO, M. L. (Orgs.). *Conselhos de direitos: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente*. Juiz de Fora: UFJF, 2012.
- SUGUIHIRO, V. L. T. Conselhos de direitos: caminho de sua consolidação. *Serviço Social em Revista*, Londrina, v.3, n.1, p.9-26, jul./dez, 2000. Disponível em: http://www.ssrevista.uel.br/c_v3n1_conselhos.htm Acesso em: 5 jan. 2008.
- TEIXEIRA, C. M. M. *Educação para o Empreendedorismo: um estudo sobre o Projeto Nacional de Educação para o Empreendedorismo*. Mestrado em Intervenção Social, Inovação e Empreendedorismo. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação e Faculdade de Economia. Coimbra, 2012.
- TORRES, J. C. Reforma do Estado, administração pública e sociedade civil: alguns apontamentos. In: NOVAES, H. T.; DAL RI, N. M. (orgs). *Movimentos Sociais e Crises Contemporâneas*. Uberlândia: Navegando. 2017, p. 353-370.
- TSCHIEDEL, R. G. *Redes e políticas públicas: tecendo uma perspectiva analítico-institucional*. 188f. Tese de Doutorado em Psicologia Social. Programa de Estudos Pós-Graduados em Psicologia Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2006.
- VARANDAS, F. S. *Seguridade social brasileira: a rede socioassistencial no município de Igarapu do Tietê/SP*. 191f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2017.
- VARANDAS, F. S. *Rede socioassistencial - o vazio de não fazer e não acontecer*. Bauru: Spessotto, 2019.
- VENTURA, C. A. A. et al. Cultura participativa: um processo de construção de cidadania no Brasil. *Interface* (Botucatu), v. 21, n. 63, p. 907-920, 2017.
- WICKERT, M. L. S. Referenciais Educacionais do SEBRAE: versão 2006. Brasília: SEBRAE, 2006.
- XIMENES, V. M., PAULA, L. R. C.; BARROS, J. P. P. Psicologia comunitária e política de Assistência Social: diálogos sobre atuações em comunidades. *Psicologia: ciência e profissão*, v.28, n.4, p. 686-699, 2009.

YAMAMOTO, O. H.; OLIVEIRA, I. F. Política Social e Psicologia: uma trajetória de 25 anos. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 26, n. especial, p. 9-24, 2010.